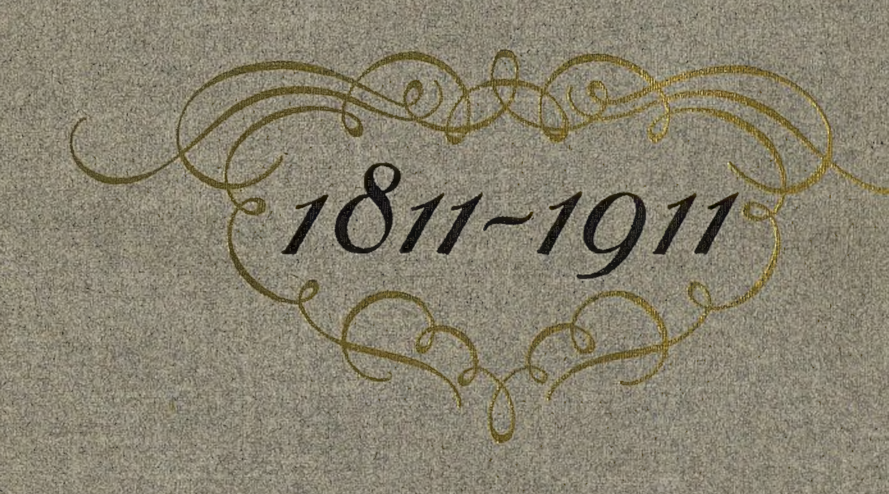
Государственный Контроль

1811-1911



Государственный Контроль



1811–1911

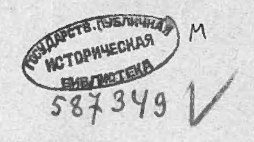


ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ



1811–1911


ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ТИПОГРАФІЯ


ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
587349

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Царствованіе Императора Александра II.

Царствованіе Императора Александра III.

Царствованіе Императора Николая II.

ВСТУПЛЕНІЕ.

Государственный Контроль въ Россіи, какъ отдѣльное, независимое установленіе въ составѣ государственнаго управленія, получилъ начало со времени изданія Высочайшаго Манифеста 28 января 1811 года. Но фактически учрежденія съ функціями государственнаго контроля появились у насъ значительно ранѣе.

Первыя историческія свѣдѣнія о такихъ учрежденіяхъ относятся ко второй половинѣ XVII вѣка. Въ 1654 году учреждается Счетный Приказъ для повѣрки раздачи полкового жалованья во время войны, и для этой цѣли ему доставляются приходо-расходныя книги за 1653—63 годы; на него же возлагается обревизовать Приказъ Большой Казны за 50 лѣтъ. Затѣмъ, въ извѣстной мѣрѣ, можетъ быть признана контрольнымъ учрежденіемъ такъ называемая Ближняя Канцелярія, учрежденная Петромъ Великимъ въ 1699 году. Въ нее должна была доставляться «со всѣхъ приказовъ по вся недѣли вѣдомость, что, гдѣ, чего въ приходѣ, въ расходѣ и кому что должно на что расходъ держать», «чтобы Ему, Великому Государю, о тѣхъ дѣлахъ извѣстно было всегда». Кругъ вопросовъ, подлежавшихъ вѣдѣнію Ближней Канцеляріи, не ограничивался собственно финансовою областью, а охватывалъ болѣе широкую сферу административныхъ дѣйствій; въ ней сосредоточиваются свѣдѣнія не только о состояніи денежныхъ суммъ, но и о количествѣ арміи, ея содержаніи, о количествѣ военныхъ запасовъ и даже о состояніи городскихъ укрѣпленій. Это даетъ основаніе заключить, что Ближняя Канцелярія не была собственно ревизіоннымъ учрежденіемъ, а скорѣе являлась средоточіемъ государственнаго счетоводства, данными и выводами котораго правительственная власть пользовалась въ цѣляхъ хозяйственныхъ и общеадминистративныхъ.

Въ виду того значенія, какое придавалъ Петръ Великій Сенату, естественно, что на послѣдній были возложены обязанности контрольнаго

характера—«смотрѣть во всемъ государствѣ расходовъ, и ненужные, а особливо напрасные отставлять». Для осуществленія этихъ обязанностей Сенатъ потребовалъ изъ губерній подлинную приходо-расходную отчетность, первыя попытки повѣрить которую не были однако успѣшны. Ревизіонное дѣло представлялось слишкомъ сложнымъ вслѣдствіе новизны его и неупорядоченности самой отчетности. Поэтому указомъ 12 февраля 1712 года дѣло это передано Оберъ-Коммисару сенатской Канцеляріи князю Вадбольскому, съ точной инструкціей ему о производствѣ ревизіи. Онъ долженъ былъ повѣрить доставленныя въ Канцелярію Сената изъ всѣхъ губерній «для подлиннаго въ приходахъ и расходахъ усмотрѣнія» подлинныя приходо-расходныя книги сборщиковъ съ 1710 года, при чемъ ему предписывалось наблюдать, не попадаются ли въ приходныхъ и расходныхъ книгахъ «не росписанныя статьи или въ чемъ какая приправка или воровство», или въ вѣдомостяхъ—«противу подлинныхъ книгъ какое несходство или приправка»; всѣ подобныя неправильности должны быть изслѣдованы и разъяснены; цифровыя данныя должны быть повѣрены по существу; цѣлью повѣрки является полное исправленіе оборотовъ по поступленіямъ и выдачамъ казенныхъ суммъ, «дабы ...никакого въ оныхъ вѣдомостяхъ прегрѣшенія не было». Дѣятельность Вадбольскаго продолжалась около года и большого успѣха не имѣла.

При введеніи въ систему управленія коллегіальнаго порядка, въ 1718 году для «счета всѣхъ государственныхъ приходовъ и расходовъ» учреждена Ревизіонъ-Коллегія. Но вскорѣ выяснилась ненормальность положенія этого ревизіоннаго учрежденія, создавшаяся вслѣдствіе того, что финансовая отчетность должна была доставляться попрежнему и въ Сенатъ, и въ Ревизіонъ-Коллегію, хотя въ дѣйствительности отчетность доставлялась вообще съ крайней медлительностью, не смотря на суровыя угрозы (виновныхъ между прочимъ велѣно «ковать за ноги и на шеи положить цѣпи»). Для объединенія и упорядоченія отчетно-ревизіоннаго дѣла, указомъ 12 января 1722 года рѣшено «Ревизіонъ-Коллегіи быть при Сенатѣ, понеже едино дѣло есть, что Сенатъ дѣлаетъ, и не разсмотря тогда учинено было». Ревизіонъ-Коллегія обращена была въ Ревизіонъ-Контору Сената и въ этомъ видѣ получила инструкцію для своихъ дѣйствій, представляющую первый опытъ сколько-нибудь систематическаго изложенія обязанностей государственнаго контроля.

Во главу ревизіонныхъ требованій по отношенію ко всякаго рода операціямъ распорядителей казенными средствами инструкція ставитъ принципъ законности—соотвѣтствія операцій съ законными основаніями для ихъ про-

изводства—и предписываетъ «смотрѣть, чтобъ во всемъ государствѣ денежной и другой всякой казнѣ, провіанту, мундиру, аммуниціи, медикаментамъ и всякимъ припасамъ и матеріаламъ, какъ приходы и расходы, такъ и счеты чинены были по указамъ Его Величества и по даннымъ коллегіямъ, канцеляріямъ и подчиненнымъ ихъ регламентамъ и инструкціямъ». Въ концѣ года подотчетныя учрежденія должны предварительно сами обревизовать своихъ приходорасходчиковъ: «всѣхъ подчиненныхъ своихъ, которые приходъ и расходъ имѣли, ...по приходнымъ и расходнымъ ихъ книгамъ считать и свидѣтельствовать, все ль по указу чинено, и остатокъ, какъ деньгамъ и провіанту, такъ и прочей казнѣ и припасамъ, сходенъ ли съ приходомъ и расходомъ». Въ Ревизіонъ-Контору доставляются не подлинныя приходо-расходныя книги (книги эти оставляются въ архивахъ коллегій), а надлежаще удостовѣренныя счетныя выписки изъ нихъ «за руками всей коллегіи». Срокъ представленія отчетности—не свыше 3 мѣсяцевъ по окончаніи года. Всѣ неправильности должны быть разъяснены и исправлены; «неисправныхъ счетныхъ выписокъ въ Ревизіонъ-Контору не принимать». За несвоевременное доставленіе отчетности предписывалось виновныхъ «брать въ Сенатъ и, покамѣстъ исправятся, держать, и сверхъ того на оныхъ за неисправленіе имѣть штрафы по прежнимъ указамъ». Ревизіонъ-Контора, получивъ отчетность, повѣряетъ ее съ точки зрѣнія правильности и хозяйственности операцій: «всѣ ли приходы и расходы надлежащимъ образомъ безъ всякаго предосужденія и убытка казнѣ Его Величества чинены». Въ случаѣ какихъ-либо сомнѣній Ревизіонъ-Контора можетъ требовать для повѣрки подлинную отчетность. Ревизія должна производиться безъ задержки и безъ накопленія отчетности: «Ревизіонъ-Конторѣ надлежитъ имѣть прилежное стараніе, чтобъ по прошествіи года въ другомъ году всѣ счетныя выписки были ревизованы, и годъ бы за годомъ старыхъ дѣлъ не умножилось». Рѣшающей инстанціей по результатамъ ревизіи является Сенатъ.

Но и послѣ этого дѣло ревизіи, очевидно, шло не особенно успѣшно. Въ 1728 году Ревизіонъ-Контора снова обращается въ Ревизіонъ-Коллегію. «Понеже,—говорится въ указѣ по этому поводу,—ревизія не меньше, какъ и экономія, а у насъ только она именемъ, а въ самомъ дѣлѣ счету никогда не бывало, и отъ того происходитъ, что и по се время нѣтъ совершеннаго извѣстія о приходѣ и о расходѣ и объ остаткахъ; того ради учредить Ревизіонъ-Коллегію на такомъ надежномъ основаніи, чтобъ счеты годовые весьма порядочно слѣдовали и оная Коллегія обо всемъ состояніи ея дѣлъ помѣсячно въ Верховный Тайный Совѣтъ рапортовала и накрѣпко того смотрѣла, что не

превосходитъ ли государственный расходъ приходу». Верховный Совѣтъ, переводя Ревизіонъ-Коллегію въ свое непосредственное вѣдѣніе, расчитывалъ, что подъ высшимъ его главенствомъ контрольное дѣло пойдетъ лучше. Но эта надежда не оправдалась, и вопросъ объ упорядоченіи контрольнаго дѣла по-прежнему привлекаетъ къ себѣ вниманіе и заботы правительства.

Въ 1733 году, въ царствованіе Императрицы Анны Іоанновны, издается важный въ исторіи Контроля законодательный актъ: «Регламентъ или инструкція Ревизіонъ-Коллегіи». Актъ этотъ рисуетъ безотрадное положеніе контрольнаго дѣла. «Понеже Мы съ немалымъ неудовольствомъ извѣстны, что ...въ рапортахъ и счетахъ такъ слабо поступано, что, не токмо по прошествіи каждаго года, но и во многіе, тѣхъ счетовъ не чинено и не свидѣтельствовано, того ради ...нынѣ же воспріяли трудъ учредить и Ревизіонъ-Коллегію на такомъ основаніи и порядкѣ, чтобъ оная на всѣхъ коллегіяхъ Нашихъ и канцеляріяхъ и изъ подчиненныхъ ихъ мѣстъ, которыя суть въ губерніяхъ и провинціяхъ, счеты въ опредѣленные сроки взыскивать и повсегодно, не запуская годъ за годомъ, оные пересматривать и ревизовать могла, чего ради особливой регламентъ нынѣ выдать повелѣли, по которому она отправлять и поступать имѣетъ.» Задача Ревизіонъ-Коллегіи, по опредѣленію регламента,—«имѣть вышнюю дирекцію въ свидѣтельствѣ и въ ревизіи счетовъ о всѣхъ государственныхъ доходахъ и расходахъ, какого бы оные званія ни были». Поступившая въ Коллегію расходная отчетность повѣряется прежде всего въ отношеніи соотвѣтствія ея титуламъ («всѣ ли расходы по апробованнымъ отъ Насъ штатамъ и по особливымъ Нашимъ указамъ чинены») и смѣтнымъ назначеніямъ («а изъ Штатсъ-Конторы, сколь скоро которой годъ пройдетъ, требовать съ записной книги о всѣхъ прошедшаго года расходахъ посланнымъ ассигнаціямъ копіи»). О замѣченныхъ неправильностяхъ («пристрастныхъ или непорядочныхъ расходахъ») предписывалось «слѣдовать и розыскивать, и что явится къ убытку казнѣ Нашей, то, на комъ надлежитъ, взыскивать безъ упущенія настоящаго времени». Въ отношеніи доходовъ, «ревизія при пересматриваніи счетовъ повинна смотрѣть накрѣпко того, всѣ ли тѣ государственные доходы въ казну Нашу сполна и исправно доходятъ, и въ томъ коллегіи надлежащее смотрѣніе и взысканіе имѣютъ ли, и для такого усмотрѣнія имѣть ревизіи всѣмъ государственнымъ доходамъ окладную книгу». Подотчетныя мѣста представляютъ, кромѣ «счетныхъ списковъ», являющихся основными оправдательными документами, и особыя «генеральныя краткія вѣдомости или табели», которымъ и дается въ регламентѣ подробное описаніе. На основаніи этихъ вѣдомостей Ревизіонъ-Коллегія составляетъ «всего государ-

ства генеральную табель, что было въ каждомъ году всего въ приходѣ, и изъ того, на что въ расходѣ, и затѣмъ что въ отстаткѣ, и сколько къ наступающему году осталось какой доимки порознь по годамъ, и ту табель подавать погодно для собственнаго Нашего извѣстія въ Сенатъ». О всякаго рода неисправностяхъ Коллегія доноситъ Сенату. Коллегія обязана наблюдать за своевременнымъ и аккуратнымъ поступленіемъ отчетности «безъ всякаго опущенія» и за нарушеніе этого требованія «неисправныхъ и нерадивыхъ судей, какъ вышняго, такъ и нижняго достоинства, яко неисполнителей указовъ и регламентовъ Нашихъ, штрафовать по силѣ прежняго 1722 года указа, а именно: за срокомъ за первой мѣсяцъ 100 рублей, за другой вдвое, за третій втрое, за четвертой вчетверо, а о пятомъ, понеже положено за то лишить всего имѣнія и ссылать вѣчно на каторгу, о томъ докладывать Намъ». Для взысканія начетовъ учреждена при Коллегіи особая доимочная контора.

Ревизіонъ-Коллегія имѣла повѣрять отчетность съ 1732 года. Для ревизіи же не повѣренной еще отчетности за предыдущее время учреждена была одновременно съ изданіемъ регламента Ревизіонъ-Коллегіи Генеральная Счетная Коммисія. Но результаты дѣятельности этой Коммисіи были такъ мало успѣшны, что черезъ три года она была закрыта. «Впредь чтобъ той Коммисіи по счетамъ большему начету къ взысканію быть—не уповаемо,—говорится въ указѣ по этому поводу,—и хотя по счетамъ въ той Коммисіи являться станутъ нѣкоторые и начеты, но конфискаціи будутъ самые малые, а въ дачѣ той Генеральной Коммисіи членамъ и служителямъ жалованья и въ прочихъ расходахъ происходить будетъ напрасной излишній казенной убытокъ, ибо какъ и нынѣ видно, что оная со вступленія своего до сего времени пользы, кромѣ одного во всемъ государствѣ затрудненія, не показала.» Въ виду этого постановляется вмѣсто Генеральной Счетной Коммисіи образовать для повѣрки счетовъ съ 1719 по 1732 годъ при Ревизіонъ-Коллегіи особую контору.

Немногимъ успѣшнѣе дѣйствовала и сама Ревизіонъ-Коллегія, послѣ коренной ея реформы,—вслѣдствіе главнымъ образомъ недоставленія отчетности. Уже въ началѣ 1735 года Ревизіонъ-Коллегія представляла въ Сенатъ, что счетовъ за 1732—1733 годы прислано подотчетными учрежденіями и обревизовано только на 630.888 рублей, и нѣкоторыя учрежденія прислали отчетность въ столь неисправномъ видѣ, что пришлось предварительно ревизіи составлять выписки всѣхъ неисправностей и посылать въ эти учрежденія для исправленія. Тогда же, въ началѣ 1735 года, посланъ былъ строгій указъ о доставленіи

всѣхъ исправленій въ опредѣленные сроки подъ опасеніемъ лишенія движимаго и недвижимаго имущества, а по важности вины—и живота. Входя въ положеніе отчетныхъ мѣстъ и лицъ, Сенатъ испрашиваетъ разрѣшеніе на увеличеніе сроковъ, положенныхъ на присылку отчетности и на уменьшеніе наказаній, для большей возможности фактическаго примѣненія послѣднихъ («ежели которая коллегія или канцелярія и контора изъ губерній и провинцій тѣхъ счетовъ на вышеписанные вновь положенные сроки присылать не станутъ, за то штрафовать, а именно: за первый мѣсяцъ послѣ срока 30 р., за другой 60 р., за третій 90 р., за четвертый 120 р., за пятый лишить чиновъ»). Кромѣ того, для облегченія подотчетныхъ учрежденій вводились нѣкоторыя упрощенныя формы отчетности. Въ то же время продолжаются энергичныя понужденія объ ускореніи ревизіи. Въ 1737 году издается рѣшительный указъ о неупустительномъ и скоромъ рѣшеніи важнѣйшихъ («интересныхъ») дѣлъ, и ревизію рѣшено производить одновременно въ двухъ мѣстахъ: въ Петербургѣ—въ Ревизіонъ-Коллегіи и въ Москвѣ—въ Конторѣ ея. Для достиженія успѣха ревизіи Сенатъ рѣшается на исключительную мѣру и опредѣляетъ: «впредь той Ревизіонъ-Коллегіи съ Конторою членамъ, секретарямъ и приказнымъ людямъ жалованья производить изъ взысканныхъ по счетамъ начетныхъ денегъ, а изъ Штатсъ-Конторы больше уже не производить».

Всѣ эти мѣры оказывались однако попрежнему безплодными, такъ какъ не были устранены основныя причины застоя ревизіоннаго дѣла—несовершенство мѣстнаго счетоводства и отчетности и недостатокъ личнаго состава ревизіонныхъ учрежденій; вслѣдствіе этого отсталость ревизіи не только не уменьшалась, но все увеличивалась, и Манифестъ 15 декабря 1763 г. даетъ такое выразительное изображеніе положенія ревизіоннаго дѣла: «въ Ревизіонъ-Коллегіи, какъ Намъ извѣстно, отъ времени до времени столь великое число умножилось не ревизованныхъ счетовъ, что многіе милліоны государственной казны въ неизвѣстіи находятся».

Производится новая попытка улучшить дѣло ревизіи. «За благо разсудили,—говорится въ Манифестѣ 15 декабря 1763 года,—оную (Ревизіонъ-Коллегію) раздѣлить на пять департаментовъ, да къ Конторѣ оной прибавить шестый департаментъ.» Но съ теченіемъ времени все болѣе выяснялось, что дѣло ревизіи не можетъ быть упорядочено при отсутствіи мѣстныхъ учрежденій контроля. Въ 1775 году издается «Учрежденіе для управленія губерній Всероссійской Имперіи», которымъ установлялись казенныя палаты. «Казенная палата, — согласно этому Учрежденію, — не что иное

есть, какъ соединенный департаментъ камеръ-и ревизіонъ-коллегіи», и въ качествѣ контрольнаго органа ей поручается ревизія счетовъ губернскихъ учрежденій. Содержащіяся въ Учрежденіи для управленія губерній положенія о казенныхъ палатахъ, также какъ и изданное (въ 1781 г.) въ развитіе этихъ положеній наставленіе губернскимъ казначеямъ, даютъ указанія въ отношеніи собственно административнаго финансоваго контроля, ревизія же является лишь составной частью этой системы надзора, возложенной на губернскаго казначея. Такое смѣшеніе административныхъ и контрольныхъ функцій въ одномъ органѣ казенной палаты продолжалось недолго, и указомъ 7 января 1782 г. учреждены были при казенныхъ палатахъ особыя экспедиціи для свидѣтельства счетовъ.

Съ установленіемъ мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій получаетъ новую организацію и центральное учрежденіе контроля. По указу 31 декабря 1779 г. учреждается при Экспедиціи о государственныхъ доходахъ (послѣдняя находилась въ это время при Сенатѣ, а затѣмъ перешла въ вѣдѣніе Государственнаго Казначея) *Экспедиція ревизіи счетовъ,* которая «повѣряетъ, сличаетъ и дѣлаетъ счетъ, сколько за расходами какихъ денегъ осталось, и всѣ ли оныя состоятъ въ цѣлости». Экспедиція ревизуетъ обороты гражданскихъ учрежденій, за исключеніемъ повѣряемыхъ казенными палатами. Послѣднія «для общаго соображенія и повѣрки всѣхъ доходовъ и расходовъ» посылаютъ въ Экспедицію, кромѣ отчета въ производимыхъ ими расходахъ, краткія выписки изъ всѣхъ обревизованныхъ ими счетовъ съ увѣдомленіемъ объ успѣхѣ взысканій по нимъ. Такія же выписки посылаютъ въ Экспедицію обѣ военныя коллегіи—Военная и Адмиралтейская. Положеніе объ Экспедиціи ревизіи счетовъ получаетъ дальнѣйшее развитіе въ указѣ 15 февраля 1781 г. Указъ этотъ подробно регламентируетъ ревизіонную дѣятельность Экспедиціи, вмѣняя ей въ обязанность по всѣмъ счетамъ, которые будутъ присланы въ Экспедицію, «прилежно наблюдать: всѣ ли доходы въ свое время вступили, буде не всѣ, то зачѣмъ, не было ль въ томъ какого послабленія; доставлялись ли суммы по мѣстамъ, куда назначены, и не держали ли ихъ сборныя мѣста у себя далѣе опредѣленныхъ сроковъ; нѣтъ ли изъ казенныхъ денегъ гдѣ какой утраты, и отъ чего таковая утрата воспослѣдовала; всѣ ли расходы по законамъ и указамъ произведены, и нѣтъ ли гдѣ какихъ-либо не указныхъ расходовъ; при подрядахъ и поставкахъ нѣтъ ли гдѣ какихъ-либо передачъ; имѣются ли на тѣ подряды законныя повелѣнія и опредѣлена ли откуда на то сумма; при казенныхъ строеніяхъ, сверхъ апробованныхъ смѣтъ, нѣтъ ли излишнихъ издержекъ; капитальныя суммы туда ли обращены, куда

должно». По обревизованіи счетовъ Экспедиція составляетъ и представляетъ Управляющему экспедиціями годовую табель: «сколько гдѣ за расходами какихъ денегъ осталось, и всѣ ли оныя въ цѣлости находятся, также ежели покажутся какіе начеты или недоимки, то сообщать о томъ годовую выписку для взысканія оныхъ недоимокъ».

Но и при новомъ устройствѣ центральнаго контрольнаго учрежденія ревизія все же отставала. Для устраненія этого штатъ Экспедиціи былъ усиленъ, для повѣрки запущенной отчетности за прежнее время учреждена дополнительная экспедиція, затѣмъ упрощены и сокращены были пріемы ревизіи, чѣмъ,—какъ говорилось въ одномъ изъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Государственнаго Казначея,—«не только ускорится ходъ ревизіи отчетовъ и сбережется не мало времени, но и самая ревизія, будучи, такъ сказать, очищена отъ всѣхъ излишнихъ обрядовъ, сдѣлается тѣмъ простѣе и сообразнѣе съ настоящею цѣлью ея».

При существованіи Экспедиціи для ревизіи счетовъ не представлялось уже необходимости въ дальнѣйшемъ существованіи Ревизіонъ-Коллегіи. Такъ какъ новая отчетность стала поступать въ Экспедицію, то Ревизіонъ-Коллегія занималась повѣркою только старыхъ счетовъ. Въ 1781 году по докладу Президента Ревизіонъ-Коллегіи генералъ-поручика Хераскова Ревизіонъ-Коллегія была закрыта; оставленъ былъ одинъ департаментъ ея; Сенату предписывалось собрать вѣдомости о числѣ не оконченныхъ дѣлъ и опредѣлить срокъ для окончанія ихъ, «дабы потомъ и сей самый департаментъ упраздненъ быть могъ». Департаментъ Ревизіонъ-Коллегіи повѣрялъ отчетность, относившуюся къ отдаленному времени, составленную и доставленную еще старыми мѣстными учрежденіями. Не удивительна поэтому и слабость результатовъ его дѣятельности, почему, «дабы предохранить казну отъ излишнихъ издержекъ, на содержаніе департамента Ревизіонъ-Коллегіи ежегодно потребныхъ, кои, ежели не ограничить ему сроки, могутъ еще составить немаловажную сумму», департаментъ былъ закрытъ 14 сентября 1809 года, при чемъ всѣ не оконченныя дѣла его переданы въ упомянутую Экспедицію.

Съ учрежденіемъ Экспедиціи для ревизіи счетовъ и съ упраздненіемъ Ревизіонъ-Коллегіи измѣнился порядокъ ревизіи счетовъ *военнаго и морского вѣдомствъ.*

Съ 1704 года (время изданія первой полковничьей инструкціи) приходныя и расходныя книги о денежныхъ суммахъ на содержаніе полковъ доставлялись для свидѣтельства въ Ревизіонъ-Контору, а съ 1733 года—въ Реви-

зіонъ-Коллегію. Съ упраздненіемъ послѣдней, книги и счета назначено отправлять въ учрежденную 4 августа 1780 г. при Военной Коллегіи Военно-Счетную Экспедицію, въ которой положено быть генералъ-контролеру, оберъ-контролеру, 2 контролерамъ и 3 секретарямъ. На Экспедицію эту возлагается ревизія приходо-расходной отчетности всѣхъ военныхъ мѣстъ и частей, сличеніе счетовъ и свидѣтельствованіе порядка веденія ихъ.

Въ 1806 году для упорядоченія ревизіи военной отчетности издано новое положеніе о Военно-Счетной Экспедиціи, при чемъ послѣдняя раздѣлена на четыре отдѣленія и на нее возложена ревизія отчетности съ 1805 года. Для обревизованія отчетности, какъ поступившей уже, такъ и имѣющей поступить за предыдущее время, учреждена особая временная Счетная Коммисія.

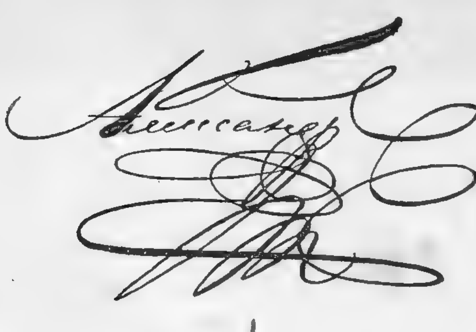
Положеніе 1806 года не упорядочило дѣла ревизіи. Повѣрка военныхъ расходовъ производилась такъ медленно, что образовались огромныя залежи отчетности, и это заставило Военнаго Министра испросить въ 1809 году Высочайшее разрѣшеніе на сокращеніе установленныхъ правилъ ревизіи, содержавшихъ «толикія подробности, что наблюсти оныхъ отчасти было бы и тогда неудобно, когда бы приходы и расходы ведены были порядкомъ, удовлетворяющимъ скорости и точности ревизіи».

Что касается морской отчетности, то для ревизіи ея въ 1724 году, съ изданіемъ Морского Устава, учреждена была въ Адмиралтействъ-Коллегіи, въ числѣ другихъ одиннадцати, и контролерская Контора съ обязанностью—надзирать за покупкою вещей, приходомъ и расходомъ денегъ и матеріаловъ. Затѣмъ въ 1763 году вмѣсто конторъ учреждены были пять экспедицій, и въ числѣ ихъ Счетная; въ 1765 году опредѣлены были правила для дѣятельности экспедицій—срокомъ на четыре мѣсяца, существовавшія однако въ теченіе сорока лѣтъ, до 1805 года. По этимъ правиламъ Счетная Экспедиція состояла изъ одного генералъ-контролера и двухъ совѣтниковъ. На нее возложено «имѣть главную дирекцію въ свидѣтельствѣ счетовъ, всѣхъ приходовъ и расходовъ, какого бы званія оные ни были». На ревизію въ Экспедицію поступали всѣ шнуровыя книги по Петербургскому и Кронштадтскому портамъ и адмиралтействамъ, а изъ отдаленныхъ морскихъ учрежденій—только денежные отчеты, засвидѣтельствованные тамошними главными командирами, книги же о суммахъ и матеріалахъ въ этихъ мѣстахъ ревизовались опредѣленными при нихъ по штату бухгалтерами.

Послѣднее, передъ переходомъ въ вѣдомство Государственнаго Контроля, преобразованіе Счетная Экспедиція морского вѣдомства получила по положенію 4 апрѣля 1805 г., при чемъ составъ ея опредѣленъ изъ шести отдѣ-

леній и двухъ бухгалтерій. Цѣль учрежденія Адмиралтейской Счетной Экспедиціи, по этому положенію о ней, состоитъ «въ ревизіи отчетовъ о суммахъ, матеріалахъ и вещахъ, заготовляемыхъ и употребляемыхъ въ расходъ по всѣмъ подвѣдомственнымъ Адмиралтействъ-Коллегіи мѣстамъ». Для производства ревизіи Экспедиція «получаетъ отъ всѣхъ мѣстъ, командъ и чиновъ отчеты, вѣдомости, приходныя и расходныя книги со всѣми принадлежащими документами». Въ 1808 году образована Черноморская Счетная Экспедиція въ составѣ четырехъ отдѣленій.

Къ началу XIX столѣтія выясняется необходимость, для правильной постановки ревизіоннаго дѣла, объединить ревизіонныя части въ отдѣльномъ, независимомъ органѣ, что́ получаетъ свое осуществленіе въ Высочайшемъ Манифестѣ 28 января 1811 года.



I

Царствованіе ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА I.

I.

Высочайшимъ рескриптомъ 27 мая 1810 года на имя Предсѣдателя Государственнаго Совѣта графа Румянцева учрежденъ былъ Особенный Комитетъ, подъ предсѣдательствомъ графа Румянцева, изъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта для разсмотрѣнія всѣхъ соображеній объ окончательномъ образованіи министерствъ на основаніи Манифеста 1 января 1810 года. 31 того же мая Комитетъ обсуждалъ предложенный ему проектъ устройства министерствъ и внесъ въ этотъ проектъ нѣсколько существенныхъ измѣненій, первое изъ которыхъ формулировано въ журналѣ слѣдующимъ образомъ: «Въ распорядкѣ о числѣ министерствъ и принадлежностяхъ ихъ полагается, что Министерство Финансовъ должно быть составлено изъ трехъ разрядовъ, изъ коихъ въ первомъ полагается управленіе источниками доходовъ, во второмъ казначейство, въ третьемъ ревизія счетовъ. Комитетъ, обозрѣвъ въ подробности составъ сихъ разрядовъ, находитъ, что и по пространству, и по существу своему не могутъ они быть вмѣщены въ одно управленіе. Посему Комитетъ считаетъ необходимо нужнымъ учредить въ семъ управленіи три различныя и независимыя части: изъ коихъ въ *первой Министръ Финансовъ* долженъ вѣдать источники доходовъ и управлять ими; во *второй Государственный Казначей* долженъ управлять движеніемъ суммъ, отъ сихъ источниковъ поступающихъ; наконецъ, въ *третьей Государственный Контролеръ*, или чиновникъ подъ другимъ наименованіемъ, долженъ посредствомъ ввѣренныхъ ему установленій держать ревизію счетовъ и повѣрять не только министерства всѣ вообще, но и въ особенности Министерство Финансовъ и Государственнаго Казначея. Сей образъ управленія доставитъ симъ частямъ несравненно болѣе правильности и порядка въ ихъ дѣйствіяхъ».

Какъ видно изъ приведеннаго журнала, первоначально предполагалось ревизію счетовъ отнести къ вѣдѣнію Министерства Финансовъ, и только уже Особенный Комитетъ призналъ по существу невозможнымъ повѣряющій органъ ввести въ составъ повѣряемаго вѣдомства. Такое рѣшеніе Особен-

наго Комитета исходило, очевидно, изъ господствовавшаго въ то время въ законодательныхъ кругахъ и выраженнаго М. М. Сперанскимъ въ одной изъ его записокъ убѣжденія, что контрольная часть «по существу своему должна быть независима». Государственный Совѣтъ, вполнѣ раздѣляя соображенія Комитета, въ Общемъ Собраніи 24 и 27 іюня 1810 года единогласно принялъ мнѣніе, чтобы, «по уваженіямъ, въ журналѣ Комитета изображеннымъ, ревизію счетовъ выдѣливъ отъ Министерства Финансовъ, установить для управленія сей части особенное званіе подъ наименованіемъ Государственнаго Контролера». Мнѣніе это было Высочайше утверждено и получило выраженіе въ Манифестѣ 25 іюля 1810 года, которымъ повѣрка счетовъ по всѣмъ военнымъ и гражданскимъ департаментамъ, подъ именемъ «ревизіи государственныхъ счетовъ», выдѣлена въ самостоятельную отрасль правительственной дѣятельности въ области государственной экономіи, и для управленія дѣлами этой отрасли установлено званіе Государственнаго Контролера.

Учрежденіе особаго вѣдомства, подлежавшаго управленію Государственнаго Контролера, послѣдовало полгода спустя *по Манифесту 28 января 1811 года.* Проектъ Манифеста предварительно разсмотрѣнъ былъ 19 января въ Особенномъ Комитетѣ изъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта, не вызвавъ здѣсь возраженій, и затѣмъ—26 января—въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта, внесшаго въ него небольшія измѣненія. Въ окончательномъ видѣ этотъ учредительный актъ, съ котораго начинается исторія Государственнаго Контроля, какъ отдѣльнаго, независимаго и самостоятельнаго учрежденія въ средѣ другихъ органовъ государственнаго управленія, гласитъ слѣдующее:

«Въ Манифестѣ 25 іюля минувшаго года объ образованіи министерствъ постановлено между прочимъ для управленія дѣлъ по ревизіи счетовъ учредить званіе Государственнаго Контролера.

«Находя нужнымъ привести нынѣ же учрежденіе сіе въ надлежащую его силу и дѣйствіе, внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта, признали Мы за благо установить Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ на слѣдующихъ правилахъ:

I. Предметы Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ.

«§ 1. Главный предметъ сего управленія есть повѣрка и ревизія приходовъ и расходовъ всѣхъ казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ и надзоръ за совершившимся движеніемъ оныхъ.

«§ 2. Посему Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ имѣетъ надзирать и повѣрять:

«1) То ли самое количество суммъ и капиталовъ по каждой части поступило въ приходъ и употреблено въ расходъ, какое опредѣлено закономъ.

2) При употребленіи въ расходъ суммъ соблюдены ли установленныя правила и польза казенная. 3) Вѣрны ли самые счеты. 4) Не остаются ли гдѣ-либо суммы безъ движенія и безъ причисленія ихъ въ составъ государственнаго казначейства. 5) По разсмотрѣніи такимъ образомъ счетовъ, тѣмъ мѣстамъ и лицамъ, кои будутъ исправными, выдавать расчетныя свидѣтельства (квитанціи). 6) Напротивъ, въ случаѣ неисправности въ счетахъ или дѣйствительныхъ начетовъ, полагаются съ виновныхъ взысканія, кои и приводятся въ исполненіе порядкомъ, законами установленнымъ. 7) Для общихъ соображеній правительства изъ ревизіи счетовъ составляются сличительные расчеты или балансы, по коимъ можно бы было усмотрѣть выгоды, пріобрѣтенныя казною при разныхъ предпріятіяхъ (операціяхъ), или убытки, ею понесенные, хотя бы впрочемъ самое производство ихъ и счеты найдены были въ порядкѣ.

II. Составъ Управленія.

«§ 3. Главное начальство ревизіи государственныхъ счетовъ ввѣряется Государственному Контролеру.

«§ 4. Въ порядкѣ министерствъ Государственный Контролеръ, на точномъ основаніи 3 и 8 статьи Манифеста 25 іюля минувшаго года, управляетъ частью, ему ввѣренною, независимо отъ другихъ, и имѣетъ права и обязанности, равныя прочимъ министрамъ.

«§ 5. Подъ главнымъ начальствомъ Государственнаго Контролера Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ составляется изъ двухъ департаментовъ:

«1) Департаментъ ревизіи государственныхъ счетовъ по гражданской части. 2) Департаментъ ревизіи государственныхъ счетовъ по части военной.

«§ 6. Департаментъ ревизіи по гражданской части составится изъ существующей нынѣ Государственной Экспедиціи для ревизіи счетовъ.

«§ 7. Департаментъ ревизіи по военной части составится изъ Счетныхъ Экспедицій, учрежденныхъ при Коллегіяхъ Военной и Адмиралтейской.

«§ 8. Всѣ мѣста и лица, Экспедиціямъ симъ подчиненныя, поступятъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ составъ всего общаго Управленія и состоять имѣютъ подъ главнымъ начальствомъ Государственнаго Контролера.

«§ 9. Составъ Департаментовъ учредится на основаніи общаго Министерскаго Устава, поколику правила, въ немъ изображенныя, могутъ быть приложены къ дѣламъ сего рода.

«§ 10. Учрежденныя по разнымъ предметамъ особенныя отдѣленія и разряды для ревизіи счетовъ поступятъ въ общій составъ сихъ Департаментовъ по ихъ принадлежности. Подробный порядокъ и сроки сего соединенія Государственный Контролеръ учредитъ по сношенію съ тѣми министерствами, отъ коихъ сіи отдѣленія и разряды зависятъ.

III. Производство дѣлъ.

«§ 11. Производство дѣлъ въ Департаментахъ ревизіи учредится сообразно общимъ правиламъ, въ Уставѣ Министерскомъ изображеннымъ, поколику могутъ они быть совмѣстны съ настоящимъ положеніемъ сея части.

«§ 12. Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ въ настоящемъ его устройствѣ имѣетъ считать начало своего дѣйствія съ 1 генваря сего года.

«§ 13. Государственный Контролеръ, обозрѣвъ въ теченіе первыхъ осьми мѣсяцевъ всѣ подробности настоящаго порядка ревизіи счетовъ, имѣетъ представить въ сентябрѣ мѣсяцѣ сего года проектъ особеннаго Устава, на коемъ часть сія во всемъ ея пространствѣ на будущее время можетъ быть устроена; вмѣстѣ съ тѣмъ онъ представитъ, какимъ образомъ не разсмотрѣнные счеты прежнихъ лѣтъ могутъ быть окончены, дабы ревизія ихъ не остановляла повѣрки текущихъ отчетовъ по правиламъ, вновь постановленнымъ.

«§ 14. Для составленія сего подробнаго образованія, всѣ начальства имѣютъ, по требованію Государственнаго Контролера, доставлять всѣ нужныя ему свѣдѣнія.

«§ 15. Ревизія счетовъ по государственнымъ банкамъ, воспитательнымъ домамъ и другимъ благотворительнымъ заведеніямъ, подъ главнымъ Начальствомъ Ея Императорскаго Величества, Любезнѣйшей Родительницы Нашей состоящимъ, такъ какъ и по Кабинету, оставляется въ прежнемъ положеніи на основаніи особенныхъ правилъ, для сихъ мѣстъ установленныхъ.

«§ 16. Но за симъ изъятіемъ всѣ прочія мѣста, управленія и лица, такъ какъ и всѣ министерства, имѣющія въ обращеніи какія-либо суммы, имѣютъ отдавать въ нихъ отчетъ Главному Управленію ревизіи государственныхъ счетовъ или непосредственно, или же чрезъ посредство тѣхъ начальствъ, отъ коихъ они по учрежденію зависятъ».

II.

Относительно главы новаго вѣдомства—Государственнаго Контролера—въ самомъ учредительномъ актѣ Государственнаго Контроля указано одно существенное положеніе: по ст. 4 Манифеста 28 января «въ порядкѣ министерствъ Государственный Контролеръ управляетъ частью, ему ввѣренною, независимо отъ другихъ, и имѣетъ права и обязанности, равныя прочимъ министрамъ». Вытекающія изъ этого основного положенія частныя права и обязанности Государственнаго Контролера постепенно опредѣлялись впослѣдствіи. Какъ Министръ, Государственный Контролеръ имѣлъ право непосред-

ственнаго доклада Государю Императору. Обычными предметами такихъ докладовъ были: дѣла по начетамъ, когда по условіямъ дѣла и прикосновеннымъ къ нему лицамъ представлялось необходимымъ испросить предварительно Высочайшее разрѣшеніе на то, чтобы дать этимъ дѣламъ обыкновенный ходъ; срочные отчеты о распоряженіяхъ и общемъ ходѣ дѣлъ по Государственному Контролю; годовые отчеты о видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію государственной ревизіи, а также нѣкоторыя секретныя мѣры для обнаруженія открывавшихся при ревизіи важныхъ злоупотребленій, когда по условіямъ дѣла требовалось отправить на мѣста, безъ огласки, слѣдователей или произвести внезапный обыскъ.

По дѣламъ, исходящимъ изъ вѣдомства, Государственный Контролеръ присутствовалъ въ Сенатѣ. Вслѣдъ за учрежденіемъ Государственнаго Контроля Министръ Юстиціи сообщилъ Государственному Контролеру: «Имѣлъ я счастіе входить къ Государю Императору со всеподданнѣйшимъ докладомъ, испрашивая Монаршаго разрѣшенія въ томъ, можете ли Вы, по настоящему Вашему званію, имѣть присутствіе въ Правительствующемъ Сенатѣ по дѣламъ, относящимся до ввѣренной Вамъ части. Его Императорское Величество Высочайше отозваться соизволилъ, что Ваше Превосходительство можете, безъ всякаго сомнѣнія, присутствовать въ Сенатѣ по дѣламъ, на Васъ возложеннымъ, ибо Манифестомъ 28 генваря сего года предоставлены Государственному Контролеру права и обязанности, равныя прочимъ министрамъ».

Первый Государственный Контролеръ, баронъ Балтазаръ Балтазаровичъ Кампенгаузенъ родился 5 января 1772 года въ Ленценгофѣ, Лифляндской губерніи. Его дѣдъ былъ шведскимъ генералъ-лейтенантомъ и Генералъ-Губернаторомъ Финляндіи, но уже отецъ, впослѣдствіи Сенаторъ и тайный совѣтникъ, перешелъ на русскую службу и одно время занималъ должность вице-губернатора въ Ригѣ, гдѣ Кампенгаузенъ и получилъ свое первоначальное образованіе. Высшее же образованіе онъ закончилъ за границею, слушая, въ періодъ съ 1789 по 1792 г.г., лекціи въ университетахъ Лейпцигскомъ, Виттембергскомъ и Геттингенскомъ. Въ Геттингенѣ же онъ былъ избранъ въ члены Королевскаго Общества наукъ и въ корреспонденты Королевскаго Института историческихъ знаній за свой докладъ: «Entwürfe zu physikalischen Völker-Religions und Kultur-Karten des Russischen Reichs».

По возвращеніи въ 1792 году въ Россію, баронъ Кампенгаузенъ началъ свою службу по дипломатической части сначала при русскомъ посольствѣ въ Польшѣ, а затѣмъ въ Швеціи, но уже въ 1797 году оставилъ дипломатическую карьеру, перейдя на службу Совѣтникомъ Суда въ Ригу. Черезъ три года онъ былъ переведенъ въ Петербургъ, сдѣланъ камергеромъ и назна-

ченъ членомъ Медицинской Коллегіи. Въ 1802 году онъ представилъ выработанный имъ планъ учрежденія въ Петербургѣ медико-хирургическаго института, послѣ чего, по Высочайшему повелѣнію, былъ командированъ въ порты Чернаго и Азовскаго морей для изслѣдованія причинъ дурного состоянія въ нихъ торговли и для лучшаго устройства на Югѣ Россіи карантинной части, въ виду господствовавшей въ Персіи и Турціи чумы. Порученіе это было выполнено барономъ Кампенгаузеномъ настолько блестяще, что, благодаря устраненію имъ безпорядковъ, таможни Азовскаго моря въ первые же за тѣмъ пять мѣсяцевъ доставили сборовъ въ нѣсколько разъ болѣе, чѣмъ прежде получалось въ теченіе цѣлаго года. Награжденный за столь успѣшное выполненіе Высочайшаго порученія орденомъ Св. Анны I-й степени, Балтазаръ Балтазаровичъ въ 1803 году былъ назначенъ на должность Начальника Медицинской Экспедиціи Департамента Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Со свойственной ему энергіею баронъ Кампенгаузенъ вскорѣ по вступленіи въ эту новую для него должность представилъ уже планъ реорганизаціи ввѣренной ему Экспедиціи, который и былъ осуществленъ. Начальникомъ другой экспедиціи того же Министерства, Экспедиціи государственнаго благоустройства, былъ въ то же время М. М. Сперанскій, который такимъ образомъ, благодаря совмѣстной службѣ съ барономъ Кампенгаузеномъ, и имѣлъ возможность еще въ то время близко узнать Балтазара Балтазаровича и оцѣнить его неутомимую энергію, широкія познанія и блестящія организаторскія способности. Въ этотъ періодъ служебной своей дѣятельности Балтазаръ Балтазаровичъ еще находилъ время и для научныхъ занятій. Такъ, въ теченіе 1792—1805 годовъ онъ издалъ на нѣмецкомъ языкѣ: «Основанія россійскаго государственнаго права», «Опытъ географическо-статистическаго описанія намѣстничествъ Россійской Имперіи», «Генеалогическо-хронологическую исторію дома Романовыхъ» и др.

Въ должности Начальника Медицинской Экспедиціи баронъ Кампенгаузенъ пробылъ недолго. Въ 1805 году онъ былъ назначенъ Градоначальникомъ въ Таганрогъ, и, по свидѣтельству Вигеля, столько приложилъ умѣнья и труда къ его благоустройству, что по справедливости можетъ считаться «настоящимъ основателемъ» этого города.

По возвращеніи въ Петербургъ, Кампенгаузенъ примкнулъ къ интимному кружку М. М. Сперанскаго, состоявшему изъ графа Северина Потоцкаго, В. П. Кочубея, Н. С. Мордвинова и М. А. Балугъянскаго, въ которомъ еще всесильный тогда Сперанскій развивалъ и вырабатывалъ тотъ планъ государственныхъ реформъ и въ частности финансовыхъ преобразованій, однимъ изъ основныхъ положеній котораго и было подчиненіе всѣхъ смѣтъ министерствъ контролю Государственнаго Совѣта, а всѣхъ расходовъ— контролю Государственному.

Послѣ состоявшагося 1 января 1810 года увольненія Государственнаго Казначея Ф. А. Голубцова баронъ Кампенгаузенъ занялъ ненадолго его мѣсто. Въ то время вѣдомство Государственнаго Казначейства заключало въ себѣ и контрольную часть подъ именемъ Государственной Экспедиціи для ревизіи государственныхъ счетовъ. Краткое пребываніе въ должности Государственнаго Казначея вводило барона Кампенгаузена въ кругъ предстоящихъ ему обязанностей по должности Государственнаго Контролера, знакомило его и съ личнымъ составомъ будущаго контрольнаго вѣдомства, такъ какъ названная Экспедиція вошла впослѣдствіи въ составъ вновь образованнаго Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ. Назначенный 28 января 1811 года Государственнымъ Контролеромъ, баронъ Кампенгаузенъ оставался на этомъ посту до своей смерти—11 сентября 1823 года, т. е. въ теченіе свыше 12 лѣтъ. Въ томъ же 1811 году онъ былъ назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта, а затѣмъ и Членомъ Комитета Финансовъ.

По отзывамъ современниковъ, съ умомъ сухимъ, холоднымъ, но весьма обширнымъ, съ характеромъ твердымъ баронъ Кампенгаузенъ соединялъ и добросовѣстную нѣмецкую ученость, неутомимость въ трудахъ и всѣ познанія, нужныя для государственнаго человѣка.

При такихъ дарованіяхъ и организаторскихъ способностяхъ, баронъ Кампенгаузенъ, посвященный къ тому же, благодаря своему хотя неофиціальному, но близкому участію въ трудахъ М. М. Сперанскаго по выработкѣ финансоваго плана, въ истинныя намѣренія правительства, несомнѣнно являлся подготовленнымъ для первоначальной организаціи, а затѣмъ и дальнѣйшаго усовершенствованія и развитія на новыхъ началахъ государственной отчетности и ея ревизіи. Но на второй же годъ пребыванія во главѣ вѣдомства внѣшнія обстоятельства крайне неблагопріятно сложились для выполненія этой выпавшей на его долю трудной и сложной задачи. Паденіе Сперанскаго, нашествіе Наполеона въ 1812 году и послѣдовавшія затѣмъ войны, какъ извѣстно, отвлекли Императора Александра I отъ преобразовательной дѣятельности, и такимъ образомъ широко задуманныя Сперанскимъ преобразованія государственнаго управленія во всѣхъ его частяхъ, «отъ кабинета Государя до волостнаго правленія включительно», осуществленія не получили. Та же участь постигла и только что образованное на началахъ полной самостоятельности Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ. Такое обособленіе Государственнаго Контроля, и то лишь какъ центральнаго учрежденія, было несочувственно встрѣчено подотчетными ему вѣдомствами и, по отзывамъ современниковъ, создало Сперанскому враговъ едва ли не болѣе, чѣмъ указъ 6 августа 1809 года, положившій предѣлъ движенію по службѣ чиновниковъ, не получившихъ образованія. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ пріостановленіе преобразовательной дѣятельности прежде всего

и болѣе всего должно было отразиться на дальнѣйшемъ развитіи реформъ по государственному контролю.

И дѣйствительно, вѣрно понявъ и оцѣнивъ, въ первое же время своего пребыванія во главѣ новаго вѣдомства, всю важность и значеніе документальной ревизіи, баронъ Кампенгаузенъ въ послѣдніе годы своего управленія явился вынужденнымъ отказаться отъ этой системы, такъ какъ, благодаря несвоевременному поступленію отчетовъ отъ подотчетныхъ вѣдомствъ и особенно крайней ихъ запущенности и запутанности, въ вѣдомствѣ Государственнаго Контроля скопилось такое огромное количество не обревизованнаго матеріала, что справиться съ нимъ, даже и при громадномъ напряженіи труда, для наличнаго состава оказалось совершенно непосильнымъ. Столь угрожающее положеніе заставило барона Кампенгаузена войти съ особою запискою въ Комитетъ Министровъ, который и согласился съ его мнѣніемъ «о необходимости ограничить дѣйствія Государственнаго Контроля ревизіей общихъ отчетовъ министерскихъ департаментовъ и главныхъ управленій, не касаясь повѣрки всѣхъ частныхъ счетовъ и подлинныхъ приходо-расходныхъ книгъ».

Продолжая оставаться до конца жизни Государственнымъ Контролеромъ и членомъ Финансоваго Комитета, баронъ Кампенгаузенъ одновременно не мало потрудился, участвуя въ разныхъ коммисіяхъ и комитетахъ по самымъ разнообразнымъ вопросамъ. Такъ, въ 1817 году онъ былъ дѣятельнымъ членомъ коммисіи для изслѣдованія дѣлъ о злоупотребленіяхъ при снабженіи русской арміи въ 1812 году провіантомъ; въ 1821 году, тоже въ качествѣ члена, принималъ участіе въ особомъ комитетѣ, образованномъ для разсмотрѣнія отчета Сперанскаго по обозрѣнію Сибири, а затѣмъ и для обсужденія предложенныхъ имъ мѣръ для будущаго устройства этого обширнаго края. Въ томъ же году онъ былъ назначенъ еще и членомъ комитета для пріисканія новыхъ источниковъ доходовъ, а въ 1822 году принялъ самое дѣятельное участіе въ тюремномъ обществѣ. И здѣсь, какъ и всюду, баронъ Кампенгаузенъ стремился по возможности провести въ жизнь здоровыя и трезвыя начала, предостерегая отъ излишнихъ увлеченій. «Мнѣ теперь новыя хлопоты,— писалъ по этому поводу Балтазаръ Балтазаровичъ своему другу графу Аракчееву въ октябрѣ 1822 года,—черезъ тюремное общество, не потому, что дѣла онаго были столь трудны, какъ контрольныя, но потому, что трудно согласить пестрое сборище высокопарныхъ философовъ, чувствительныхъ филантроповъ, просвѣщенныхъ дамъ и людей простодушныхъ, такъ что иногда рѣшаешься, дабы съ ними не совсѣмъ разладить, подписать и что-нибудь уродное».

Возникновеніе болѣе или менѣе близкихъ отношеній между барономъ Кампенгаузеномъ и графомъ Аракчеевымъ, судя по ихъ перепискѣ, слѣдуетъ отнести еще къ 1816 году. Съ теченіемъ же времени ихъ взаимныя отношенія перешли



въ тѣсную дружбу, такъ что даже во время непродолжительныхъ отлучекъ Аракчеева въ Грузино баронъ Кампенгаузенъ велъ съ нимъ дѣятельную переписку, касаясь въ ней иногда и служебныхъ дѣлъ или отношеній. Такъ, въ письмѣ отъ 10 іюня 1823 года, относясь нѣсколько критически къ дѣйствіямъ новаго Министра Финансовъ Канкрина, баронъ Кампенгаузенъ между прочимъ пишетъ Аракчееву: «А о нашемъ несчастномъ финансовомъ комитетѣ скажу слѣдующее: Я почитаю очень Канкрина. Онъ человѣкъ умный и дѣловой; но если и впредь такъ съ нами поступать будетъ, какъ теперь, то насъ измучитъ. Курьеры его летятъ въ полночь и когда за столомъ сидимъ, съ тѣмъ чтобы, не выходя, тотчасъ подписать ту или другую бумагу или написать на оной мнѣніе, потому что онъ намѣренъ въ тотъ же или на другой день Государю по оной докладывать. И по текущимъ дѣламъ по Сенату даютъ вамъ записку 8 дней читать, а здѣсь хотятъ, чтобы вы въ часъ сказали, такъ, или нѣтъ, по важнѣйшимъ государственнымъ дѣламъ, гдѣ рѣчь идетъ о перемѣнѣ того, о чемъ годами разсуждали. ... Вы помните, что 2 мѣсяца тому назадъ графъ Гурьевъ представилъ намъ, когда мы судили о смѣтѣ, подробный расчетъ о положеніи казначейства. По оному мы дали часть послѣдняго займа казначейству, и тѣмъ казалось все пополненнымъ на нынѣшній годъ. Засимъ новый Министръ Финансовъ увѣряетъ, что все это невѣрно, что казначейство приближаетъ къ банкроту, и требуетъ разрѣшенія взять деньги изъ коммисіи погашенія, изъ банковъ и проч. Мнѣ кажется сему долженъ былъ бы предшествовать подробный расчетъ, которымъ бы особо въ точности доказана неосновательность представленнаго предмѣстникомъ его. Да хорошо ли онъ дѣлаетъ, что, когда мы твердили, что надобно ограничить расходы, онъ, напротивъ того, сломавъ вдругъ все, что прежде сдѣлано, показываетъ новые рессурсы. Взять деньги изъ коммисіи погашенія и банковъ съ платежомъ процентовъ, не то же ли оно, какъ дѣлать новые займы? Развѣ хочетъ Государю показать, что у него недостатка не будетъ. Я Вамъ все сіе разсказываю, мой милостивецъ, по ближнему нашему знакомству, зная, что оно далѣе не пойдетъ.—Я повторяю, что я Канкрина весьма почитаю и готовъ при всей моей дряхлости всѣми силами ему помочь. Я по истинѣ теперь не знаю, на что еще нашъ финансовый комитетъ существуетъ. Вы знаете, что Гурьевъ его выдумалъ тогда, когда не хотѣли ему вѣрить, что денегъ нѣтъ, потому что онъ прежде все то же сказывалъ, а всегда находилъ денегъ. Тогда ему надобно было, чтобы и другіе то же сказали, но теперь на что мы? Либо новыя мѣры требуютъ ближайшаго разсмотрѣнія,—тогда онѣ суть дѣло Государственнаго Совѣта; либо онѣ требуютъ такую спѣшность, что надобно ихъ рѣшить безъ справокъ и ближайшаго разсмотрѣнія,—тогда и намъ дѣлать нечего, а надобно, чтобы Государь полагался на одномъ Министрѣ Финансовъ».

Въ 1823 году барону Кампенгаузену было по Высочайшему повелѣнію поручено, безъ освобожденія отъ обязанностей Государственнаго Контролера, временное управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ впредь до возвращенія изъ отпуска Управляющаго Министерствомъ графа Кочубея.

Возложеніе трудныхъ и отвѣтственныхъ обязанностей Министра Внутреннихъ Дѣлъ на барона Кампенгаузена, т. е. на лицо, не принадлежащее къ составу порученнаго его управленію Министерства, само по себѣ служило свидѣтельствомъ, какъ высоко цѣнились его государственныя способности и какъ велико было довѣріе къ нему Государя.

Какъ ни лестно было барону Кампенгаузену получить это новое доказательство Царскаго благоволенія, но уже черезъ мѣсяцъ управленія двумя Министерствами баронъ Кампенгаузенъ, въ письмѣ къ Аракчееву отъ 18 августа, видимо изнемогая при своемъ слабомъ здоровьѣ отъ непосильныхъ трудовъ, писалъ: «Помилуйте, мой милостивецъ, чтó со мною дѣлается. Мнѣ поручили два Министерства, изъ коихъ каждое таково, что одно можетъ совершенно занимать самаго здороваго и сильнаго человѣка; у меня уже глаза сдѣлались всѣ красные, я скоро ослѣпну. Теперь мнѣ сверхъ того должно начать наконецъ особую ревизію кредитныхъ установленій, а въ то же время получаю извѣстіе, что совѣтскія собранія возобновляются: у меня теперь 14 департаментовъ и канцелярій, кромѣ разныхъ комитетовъ».

Однако барону Кампенгаузену недолго пришлось управлять Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ. Въ томъ же августѣ, лошади понесли карету, въ которой ѣхалъ баронъ Кампенгаузенъ, карета опрокинулась, и онъ такъ сильно расшибся, что, будучи крайне слабъ здоровьемъ, проболѣвъ недолгое время, скончался 11 сентября у себя на дачѣ близъ Петербурга. Узнавъ о смерти барона Кампенгаузена, графъ Аракчеевъ, пребывавшій все еще у себя въ Грузинѣ, тогда же въ письмѣ къ Государю писалъ: «По честности правилъ сего человѣка, мы съ нимъ были друзьями, слѣдовательно полученное мною о его смерти извѣстіе меня очень огорчило. Ваше Величество потеряли въ немъ также хорошаго слугу. Истинно, по нынѣшнимъ дурнымъ временамъ, Вы мало изволите имѣть такихъ людей, чтó и болѣе, по моей къ Вамъ, Батюшка, привязанности, печалитъ». «Я много въ немъ потерялъ и умѣлъ всегда цѣнить его похвальныя качества», отвѣчалъ Государь Аракчееву. «Подобныхъ людей,—продолжалъ Императоръ свое письмо,—въ семъ свѣтѣ мало и замѣнить его будетъ трудно. Всѣ сіи дни объономъ думалъ, но не пріискалъ ему еще никого».—И дѣйствительно до конца царствованія Александра I постъ Государственнаго Контролера оставался не замѣщеннымъ, а дѣлами Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ правилъ Совѣтъ Государственнаго Контроля.

III.

Въ Манифестѣ 28 января не упомянуто о Совѣтѣ новаго контрольнаго вѣдомства. Онъ былъ учрежденъ на общеминистерскомъ положеніи и въ первые годы своего существованія назывался Совѣтомъ Государственнаго Контролера, Совѣтомъ Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ, а затѣмъ—Совѣтомъ Государственнаго Контроля, и это послѣднее названіе было фактически закрѣплено за нимъ не только въ обычной переепискѣ, но и въ указахъ Сената и въ Высочайшихъ рескриптахъ. Подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера, Совѣтъ состоялъ изъ Генералъ-Контролера Военно-Счетной Экспедиціи и Управляющихъ Экспедиціями Адмиралтейскою и Государственною по ревизіи счетовъ, т. е. изъ чиновъ, пользовавшихся, по общеминистерскому положенію, правами директоровъ департаментовъ. Заключенія Совѣта имѣли совѣщательное значеніе и могли быть приняты или отклонены Государственнымъ Контролеромъ. Вѣдѣнію Совѣта, на основаніи общаго Учрежденія Министерствъ, подлежали дѣла, «требующія, по важности ихъ, общаго соображенія». Въ кругъ собственно административнаго вѣдѣнія Совѣта входили дѣла по разсмотрѣнію годовой смѣты и годовыхъ отчетовъ, дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ, по упущеніямъ чиновниковъ Контроля и о преданіи ихъ суду, а также разныя другія дѣла по предложеніямъ Государственнаго Контролера. Въ ревизіонномъ отношеніи Совѣтъ являлся заключительною инстанціею для большей части дѣлъ. Положенія Общаго Присутствія Государственной Экспедиціи для ревизіи счетовъ по обревизованнымъ ею отчетамъ и книгамъ обязательно поступали на разсмотрѣніе Совѣта, послѣ чего утверждались Государственнымъ Контролеромъ; въ этомъ случаѣ отчасти сохранился прежній (до 1811 г.) порядокъ, по которому Экспедиція о заключеніи каждаго обревизованнаго въ ней отчета представляла Государственному Казначею, въ вѣдомствѣ котораго она состояла, но только порядокъ этотъ дополненъ былъ введеніемъ новой инстанціи—Совѣта, разсматривавшаго по существу положенія Экспедиціи предварительно утвержденія ихъ Государственнымъ Контролеромъ. Въ Адмиралтейской и Черноморской Счетныхъ Экспедиціяхъ заключалась ревизія только по матеріальной отчетности, если послѣдняя не вызывала какихъ-либо замѣчаній, а по денежной отчетности—только такихъ операцій, которыя не превышали по суммѣ 1.000 руб.; во всемъ остальномъ и эти Экспедиціи представляли свои заключенія на разсмотрѣніе Совѣта. Такому же порядку представленія ревизіонныхъ заключеній на предварительное разсмотрѣніе Совѣта слѣдовала и Военно-Счетная Экспедиція въ случаяхъ откры-

тія ею начетовъ; въ остальныхъ случаяхъ она сама заключала ревизію. Одинаковый съ Военно-Счетною Экспедиціей порядокъ установленъ былъ и для Временной Счетной Коммисіи, учрежденной для рѣшенія счетовъ и счетныхъ дѣлъ прежняго времени.

Въ 1822 году Совѣтъ Государственнаго Контроля высказался за то, чтобы въ тѣхъ случаяхъ, когда при повѣркѣ отчетности не обнаружено неправильностей, ревизія заключалась въ самихъ Экспедиціяхъ и чтобы затѣмъ «всѣ мѣста, завѣдываемыя Государственнымъ Контролемъ, по обревизованнымъ въ оныхъ отчетамъ и книгамъ, окончательно заключаемымъ, представляли на разсмотрѣніе Совѣта о тѣхъ только статьяхъ, по коимъ или полагается взысканіе или сложеніе онаго, или по какимъ-либо особымъ уваженіямъ полагается прекращеніе дальнѣйшаго производства, котораго по существующимъ узаконеніямъ мѣста сіи сами пріостановить не уполномочены, о прочихъ же— въ такомъ только случаѣ, когда они съ первыми имѣютъ неразрывную связь; потомъ самыя взысканія или сложенія оныхъ, Совѣтомъ и самимъ Государственнымъ Контролеромъ утверждаемыя, равно какъ и положенія оныхъ о прекращеніи по какимъ-либо особымъ уваженіямъ дальнѣйшаго по разнымъ статьямъ производства представлять и впредь, какъ то понынѣ наблюдалось, на разсмотрѣніе и уваженіе Правительствующаго Сената». Государственный Контролеръ, согласившись съ этими предположеніями Совѣта, внесъ ихъ въ Комитетъ Министровъ со слѣдующимъ дополненіемъ: «Всякъ, кому по опытамъ извѣстно, сколь многосложна у насъ бо́льшая часть дѣлъ о начетахъ, взысканіяхъ и сложеніяхъ оныхъ, знаетъ, что они ни въ какое не могутъ быть поставлены сравненіе съ другими дѣлами Управленія, и часто легче нѣсколько сотъ текущихъ дѣлъ разсмотрѣть, нежели одно дѣло сего рода. При настоящемъ ходѣ оныхъ, Государственный Контролеръ обязанъ ихъ дважды разсмотрѣть,—первый разъ по вступленіи оныхъ къ нему изъ Совѣта Государственнаго Контроля, другой—при разсмотрѣніи ихъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, когда онъ либо къ слушанію ихъ въ семъ послѣднемъ приглашается, либо проектъ опредѣленія онаго напередъ ему сообщается». Поэтому баронъ Кампенгаузенъ, въ виду предстоявшихъ ему новыхъ обязанностей по временному управленію Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, ходатайствовалъ о разрѣшеніи Совѣту Государственнаго Контроля прямо представлять въ Сенатъ свои заключенія по дѣламъ о начетахъ, взысканіяхъ и сложеніяхъ. Высочайше утвержденнымъ 17 февраля 1823 года положеніемъ Комитета Министровъ было постановлено: «Дозволить Совѣту Государственнаго Контроля заключенія свои по дѣламъ о начетахъ взысканіяхъ и сложеніи оныхъ до того времени, пока особенныя занятія Государственнаго Контролера будутъ окончены, представлять прямо въ Правительствующій Сенатъ, но съ тѣмъ однакожъ, чтобы въ семъ послѣднемъ

разсматривались оныя не иначе, какъ въ присутствіи Государственнаго Контролера».

Съ теченіемъ времени значеніе Совѣта Государственнаго Контроля укрѣплялось и росло. Особый вѣсъ придало Совѣту то, что на него возлагалось фактическое управленіе вѣдомствомъ на время отсутствія Государственнаго Контролера. Впервые это было въ 1819 году, когда Высочайшимъ рескриптомъ 26 февраля на имя барона Кампенгаузена, въ виду предстоявшаго отъѣзда послѣдняго въ чужіе края, повелѣно было въ продолженіе отсутствія Государственнаго Контролера управленіе Государственнымъ Контролемъ предоставить Совѣту, на который упомянутымъ рескриптомъ возложены были всѣ обязанности, лежавшія по установленію на Государственномъ Контролерѣ. Управленіе Совѣта Государственнымъ Контролемъ продолжалось на этотъ разъ почти цѣлый годъ—съ 7 мая 1819 года по 13 апрѣля 1820 года. Еще болѣе продолжительно было управленіе Совѣта Государственнымъ Контролемъ, возложенное на него по случаю болѣзни и затѣмъ смерти барона Б. Б. Кампенгаузена. Въ началѣ сентября 1823 года, по порученію Совѣта Государственнаго Контроля, послана была Директоромъ Канцеляріи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ (баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ управлялъ въ то время и этимъ послѣднимъ Министерствомъ) депеша графу А. А. Аракчееву о болѣзни Государственнаго Контролера, для доклада Государю Императору и испрошенія Высочайшихъ указаній относительно временнаго управленія Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и Государственнымъ Контролемъ, при чемъ относительно послѣдняго въ депешѣ упоминалось, что, по мнѣнію барона Б. Б. Кампенгаузена, управленіе Контролемъ могло бы быть поручено Совѣту Государственнаго Контроля, какъ и раньше. Совѣтъ Контроля, донося 7 сентября въ Комитетъ Министровъ и Правительствующій Сенатъ, что въ полученномъ имъ, по поводу болѣзни Государственнаго Контролера, указѣ Сената упомянуто объ одномъ только временномъ управленіи Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, и «заключая изъ сего, что мнѣніе Государственнаго Контролера объ управленіи ревизіею принято единственно къ Высочайшему свѣдѣнію, положилъ донести Комитету Министровъ и Правительствующему Сенату, что засимъ дѣла и бумаги по Главному Управленію ревизіи, къ подписанію Государственнаго Контролера слѣдовавшія, переходить будутъ, впредь до выздоровленія его или до особеннаго Высочайшаго по предмету сему распоряженія, отъ имени Совѣта».

Государственный Контролеръ не назначался до 1827 года; все это время—болѣе трехъ лѣтъ—Государственнымъ Контролемъ управлялъ Совѣтъ, исполняя тѣ дѣла, которыя возлагались по должности Государственнаго Контролера на послѣдняго. На практикѣ такой способъ управленія—путемъ замѣны

одного лица (Государственнаго Контролера) цѣлою коллегіею (Совѣтомъ)—не могъ не вызвать нѣкоторыхъ осложненій. Такъ, въ виду накопленія въ I Департаментѣ Сената дѣлъ, которыя должны были слушаться въ присутствіи Государственнаго Контролера, Комитетъ Министровъ, по запискѣ Министра Юстиціи, просилъ соизволенія Государя Императора на то, чтобы предоставить Сенату всѣ дѣла, уже поступившія и впредь имѣющія поступать изъ Государственнаго Контроля, разсматривать и рѣшать по представленіямъ Совѣта Государственнаго Контроля, не ожидая назначенія Государственнаго Контролера; равнымъ образомъ и по дѣламъ о сложеніи безнадежныхъ ко взысканію недоимокъ до 10.000 руб. опредѣленія Сената приводить въ исполненіе. Государь утвердилъ это положеніе съ тѣмъ, что если когда нужно будетъ въ Сенатѣ по контрольнымъ дѣламъ присутствіе Контролера, то могутъ быть призываемы изъ Совѣта Государственнаго Контроля два члена, мнѣніе которыхъ считать наравнѣ съ прочими. Равнымъ образомъ предоставлены были Совѣту Государственнаго Контроля права по утвержденію претензій къ казнѣ по военнымъ департаментамъ, возложенныя спеціальнымъ указомъ 28 декабря 1818 года на Государственнаго Контролера. Число такихъ претензій, разсмотрѣнныхъ въ Государственномъ Контролѣ, постепенно накоплялось, и утвержденіе ихъ откладывалось до назначенія Государственнаго Контролера. Вопросъ объ этомъ нѣсколько разъ разсматривался въ Комитетѣ Министровъ, и наконецъ въ засѣданіи 30 мая 1825 года имъ было принято опредѣленное рѣшеніе: такъ какъ назначенія Государственнаго Контролера «еще не послѣдовало, а между тѣмъ многія лица, коихъ претензіи въ Государственномъ Контролѣ разсмотрѣны, не получая долгое время слѣдующаго имъ удовлетворенія, терпятъ отъ того разстройство и входятъ безпрестанно съ просьбами, то Комитетъ полагаетъ представить Его Императорскому Величеству, не благоугодно ли будетъ разрѣшить, чтобы тѣмъ лицамъ, коихъ претензіи по разсмотрѣніи въ Совѣтѣ Государственнаго Контроля единогласно будутъ утверждены и по онымъ присуждено будетъ въ выдачу не более того, что назначено въ Департаментахъ Военнаго Министерства, выдаваема была сполна присужденная сумма по отношеніямъ Совѣта Государственнаго Контроля, и дѣла сіи считать окончательно рѣшенными; удовлетвореніе же по прочимъ претензіямъ, о коихъ произойдутъ разныя мнѣнія, отлагать до утвержденія Государственнаго Контролера, когда оный будетъ назначенъ». Положеніе это 29 сентября 1825 года было Высочайше утверждено. По Высочайшему же повелѣнію 1 марта 1824 года два члена Совѣта Государственнаго Контроля заступали мѣсто Государственнаго Контролера въ Совѣтѣ Кредитныхъ Установленій.

При Государственномъ Контролерѣ учреждена была Канцелярія, соотвѣтственно тому, какъ учреждались канцеляріи при министрахъ,—«для производства общихъ дѣлъ, до всѣхъ департаментовъ относящихся, и для предметовъ, непосредственно разрѣшенію министра подлежащихъ». Въ Канцелярію Государственнаго Контролера поступали дѣла, подлежавшія разсмотрѣнію Государственнаго Контролера и Совѣта Главнаго Управленія ревизіи счетовъ; въ ней подготовлялись всеподданнѣйшіе доклады и разрабатывалась бо́льшая часть представленій въ высшія государственныя установленія—о правилахъ отчетности, о постановкѣ ревизіоннаго дѣла, объ ассигнованіяхъ кредитовъ на ревизію и т. п.; нѣкоторыя изъ этихъ представленій вносились Государственнымъ Контролеромъ въ Государственный Совѣтъ и въ Комитетъ Министровъ непосредственно, а нѣкоторыя поступали предварительно на обсужденіе Совѣта Государственнаго Контроля.

IV.

Вслѣдъ за изданіемъ Манифеста 28 января 1811 г. въ новое контрольное вѣдомство начали входить *ревизіонныя* учрежденія, существовавшія при другихъ вѣдомствахъ: Государственная Экспедиція для ревизіи счетовъ съ учрежденной при ней Коммисіей для обревизованія долговъ Государственной Адмиралтействъ-Коллегіи, Военно-Счетная Экспедиція, Счетная Адмиралтействъ-Коллегіи Экспедиція, состоявшая изъ 6 отдѣленій (двухъ въ столицѣ и по одному въ Кронштадтѣ, Свеаборгѣ, Ревелѣ и Архангельскѣ), и Черноморская Счетная Экспедиція, состоявшая изъ 4 отдѣленій (двухъ въ Николаевѣ и по одному въ Херсонѣ и Севастополѣ).

Перешедшія ревизіонныя части должны были, на основаніи Манифеста 28 января, составить во вновь образованномъ вѣдомствѣ два департамента—департаментъ гражданскихъ отчетовъ и департаментъ военно-морскихъ отчетовъ и получить свое устройство въ особомъ Уставѣ, проектъ котораго указано было составить не позже первыхъ 8 мѣсяцевъ 1811 года. Но изданіе такого Устава отдалилось на цѣлую четверть столѣтія, а въ томъ же 1811 году, до истеченія назначеннаго срока, по всеподданнѣйшему представленію Государственнаго Контролера, Высочайше повелѣно было, «для успѣшнаго хода дѣлъ по Счетнымъ Экспедиціямъ, въ вѣдѣніе Государственнаго Контролера поступившимъ, устроить нынѣ порядокъ ихъ дѣлопроизводства, опредѣленія, увольненія и награжденія чиновниковъ на тѣхъ самыхъ правилахъ, кои изображены въ общемъ Учрежденіи Министерствъ, поколику правила сіи совмѣстны съ настоящимъ положеніемъ ревизіонной части и независимо отъ окончательнаго ея образованія приняты быть могутъ; составъ же Экспедицій

сихъ и правила самой ревизіи останутся на прежнемъ основаніи до изданія особеннаго для Главнаго Управленія оной Устава». Такимъ образомъ новымъ контрольнымъ учрежденіямъ указано было дѣйствовать на прежнемъ основаніи, съ нѣкоторымъ только «примѣненіемъ наружнаго обряда дѣлопроизводства къ общему Учрежденію о министерствахъ», и за ними сохранены прежнія названія Экспедицій. Въ Экспедиціяхъ «по дѣламъ, гдѣ встрѣтится какая-либо трудность», составлялись общія присутствія изъ начальниковъ отдѣленій, подъ предсѣдательствомъ Управляющихъ Экспедиціями. Управляющій Военно-Счетною Экспедиціей именовался Генералъ-Контролеромъ.

По проекту Манифеста 28 января предполагалось одно только изъятіе изъ вѣдѣнія Государственнаго Контроля—по отношенію къ государственнымъ кредитнымъ учрежденіямъ («по государственнымъ банкамъ и другимъ подобнымъ заведеніямъ»), въ самомъ же Манифестѣ упомянуты еще учрежденія Императрицы Маріи и Кабинетъ; по впослѣдствіи освобождены были отъ ревизіи Государственнаго Контроля: Удѣльный Департаментъ (1 іюля 1821 г.), Кадетскій Корпусъ (10 мая 1822 г.), Коммисія Прошеній, въ суммахъ, отпускаемыхъ по Высочайшимъ повелѣніямъ въ пособіе частнымъ лицамъ (4 іюля 1822 г.), Комитетъ опекунства израильскихъ христіанъ (8 сентября 1822 г.), Россійская Академія (30 мая 1822 г.), суммы, отпускаемыя на расходы по Царскосельскому дворцу (25 ноября 1822 г.), суммы, отпускаемыя на извѣстное Его Императорскаго Величества употребленіе (23 декабря 1822 г.), суммы, отпускаемыя на содержаніе римско-католическихъ церквей Св. Іоанна Іерусалимскаго (7 октября 1822 г. и 9 января 1823 г.), Канцелярія Комитета Министровъ (24 марта 1823 г.), англичанинъ Виллеръ, въ суммахъ, отпускаемыхъ ему на осушеніе болотныхъ мѣстъ въ окрестностяхъ Петербурга (24 февраля 1823 г.), расходы по постройкѣ Зимняго дворца, Коммисія духовныхъ училищъ (28 сентября 1823 г.), Пажескій Корпусъ (26 января 1824 г.).

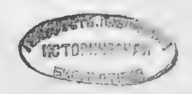
Весьма характерно, что нѣкоторыя учрежденія освобождались отъ подотчетности Государственному Контролю какъ бы по почину самого же Контроля, что объяснялось впрочемъ совершенною невозможностью установить по отношенію къ нимъ правильныя начала ревизіи. По такимъ, напр., мотивамъ изъятъ былъ изъ вѣдѣнія Контроля Департаментъ Удѣловъ. Отчеты этого Департамента составлялись въ видѣ однихъ общихъ балансовъ, показывавшихъ только состояніе его капиталовъ, и совершенно не давали матеріала для повѣрки или ревизіонныхъ соображеній. Попытки выясненія полной картины оборотовъ Департамента путемъ письменныхъ сношеній не привели ни къ чему; столь же мало обѣщали успѣха личные переговоры Директора Канцеляріи Государственнаго Контроля съ представителемъ Департамента Удѣловъ. И вотъ въ письмѣ по этому вопросу на имя Управляющаго Департаментомъ

Удѣловъ Государственный Контролеръ высказывается, что такъ какъ «Государь Императоръ самъ изволилъ входить въ разсмотрѣніе отчетовъ по оборотамъ Департамента Удѣловъ и какъ Департаментъ сей находится въ одинаковомъ почти положеніи съ Кабинетомъ Его Величества, отчеты коего не поступаютъ на ревизію, то я бы согласенъ былъ и вообще на отмѣну доставленія на ревизію отчетовъ Удѣльнаго Департамента, установленнаго помянутымъ Высочайшимъ Манифестомъ 28 января 1811 года».

V.

Манифестъ объ учрежденіи Государственнаго Контроля содержитъ опредѣленныя постановленія о томъ, что какъ Экспедиціи по ревизіи гражданской и военной отчетности съ подчиненными имъ мѣстами и лицами (§§ 6, 7 и 8), такъ и «учрежденныя по разнымъ предметамъ особенныя отдѣленія и разряды для ревизіи счетовъ» (§ 10) должны поступить въ вѣдѣніе Государственнаго Контролера. Въ виду этихъ постановленій вѣдомственная повѣрка отчетности уже теряетъ контрольное въ собственномъ смыслѣ значеніе, и все дѣло ревизіи сосредоточивается въ вѣдомствѣ Государственнаго Контроля. за опредѣленными изъятіями, «всѣ прочія мѣста, управленія и лица, такъ какъ и всѣ министерства, имѣющія въ обращеніи какія-либо суммы, имѣютъ отдавать въ нихъ отчетъ Главному Управленію ревизіи государственныхъ счетовъ или непосредственно, или же чрезъ посредство тѣхъ начальствъ, отъ коихъ они по учрежденію ихъ зависятъ» (§ 16). Характеръ повѣрки въ Государственномъ Контролѣ опредѣляется Манифестомъ какъ окончательный, объемлющій всѣ стадіи движенія казенныхъ капиталовъ. Государственный Контроль обязанъ, по Манифесту, «надзирать и повѣрять: 1) то ли самое количество суммъ и капиталовъ по каждой части поступило въ приходъ и употреблено въ расходъ, какое опредѣлено закономъ; 2) при употребленіи въ расходъ суммъ соблюдены ли установленныя правила и польза казенная; 3) вѣрны ли самые счеты; 4) не остаются ли гдѣ-либо суммы безъ движенія и безъ причисленія ихъ въ составъ государственнаго казначейства; 5) для общихъ соображеній правительства изъ ревизіи счетовъ составлять сличительные расчеты и балансы, по коимъ можно было бы усмотрѣть выгоды, пріобрѣтенныя казною при разныхъ предпріятіяхъ (операціяхъ) или убытки, ею понесенные, хотя бы впрочемъ самое производство ихъ и счеты найдены были въ порядкѣ».

Но при этомъ въ Манифестѣ не содержалось опредѣленныхъ указаній на то, какимъ именно порядкомъ должна была производиться въ Государственномъ Контролѣ самая повѣрка,—на основаніи ли подлинныхъ докумен-



товъ, или другимъ способомъ. Порядокъ ревизіи, во всѣхъ подробностяхъ, предполагалось указать въ ревизіонномъ уставѣ, составленіе котораго поручено было Манифестомъ (§ 13) Государственному Контролеру: «Государственный Контролеръ, обозрѣвъ въ теченіе первыхъ восьми мѣсяцевъ всѣ подробности настоящаго порядка ревизіи счетовъ, — говорится въ Манифестѣ,—имѣетъ представить въ сентябрѣ мѣсяцѣ сего (1811) года проектъ особеннаго устава, на коемъ часть сія во всемъ ея пространствѣ на будущее время можетъ быть устроена.» Но замедленіе въ выработкѣ ревизіоннаго устава не могло конечно остановить самую повѣрку поступившей и поступающей отчетности, и потому являлась необходимость избрать тотъ или другой путь ревизіи. Первые же шаги дѣятельности новоучрежденнаго вѣдомства убѣдили Государственнаго Контролера, что исполненіе Государственнымъ Контролемъ возложенной на него задачи въ полномъ ея объемѣ неосуществимо, и что поэтому дѣятельность его не можетъ развиваться въ направленіи документальной ревизіи, хотя и болѣе отвѣчающемъ существу задачъ контроля, но вмѣстѣ съ тѣмъ требующемъ для своего осуществленія наличности такихъ данныхъ, которыми новое вѣдомство пока не располагало. И вотъ постепенно къ концу царствованія Императора Александра I фактически утверждается у насъ система общихъ, или, какъ ихъ стали называть впослѣдствіи, генеральныхъ отчетовъ. Сущность этой системы состоитъ въ томъ, что вообще документальная повѣрка отчетности производилась въ самихъ распорядительныхъ вѣдомствахъ, въ Государственный же Контроль доставлялись результаты этой повѣрки въ видѣ сводныхъ, систематизированныхъ отчетовъ.

Такое направленіе дѣятельности Государственнаго Контроля принудительно опредѣлялось тѣми условіями, въ которыхъ оказалась и въ теченіе еще долгаго времени почти неизмѣнно протекала его дѣятельность. Препятствія правильной постановкѣ ревизіи встрѣтились прежде всего со стороны самаго матеріала, подлежавшаго ревизіи Государственнаго Контроля. Матеріалъ этотъ подавлялъ своимъ количествомъ. Счетныя Экспедиціи поступили въ Государственный Контроль съ огромнымъ наслѣдствомъ не обревизованной отчетности. Чтобы имѣть понятіе о размѣрахъ этого наслѣдства, достаточно сказать, что одна только Военная Экспедиція принесла съ собою въ Государственный Контроль 154.794 не ревизованныхъ книгъ, 4.446 такихъ книгъ, по которымъ производилась переписка, и кромѣ того поступило еще впослѣдствіи огромное количество книгъ, относящихся къ старому времени дореформеннаго положенія Экспедиціи. Не ревизованныхъ книгъ было такъ много, что имъ потеряли счетъ, и по обращеніи Военной Счетной Экспедиціи въ вѣдомство Государственнаго Контроля треть чиновниковъ этой Экспедиціи болѣе двухъ лѣтъ занималась только разборкой книгъ и приведеніемъ

ихъ въ извѣстность и порядокъ. Въ такомъ же приблизительно положеніи оказались и другія Экспедиціи при переходѣ въ контрольное вѣдомство. Съ поступленіемъ Экспедицій въ составъ Государственнаго Контроля весьма значительно возросъ объемъ ихъ труда. Независимо отъ увеличенія числа подотчетныхъ мѣстъ вслѣдствіе подчиненія Государственному Контролю новыхъ учрежденій, вызванное войною напряженіе финансовыхъ средствъ государства повысило ростъ доходовъ и расходовъ, а слѣдовательно увеличило и объемъ отчетности. Много времени и силъ Контроля стали занимать новыя экстраординарныя порученія, какъ, напр., повѣрка расчетовъ и дѣлъ по долгамъ и претензіямъ къ казнѣ, разсмотрѣніе множества сопряженныхъ со сложными расчетами исковыхъ дѣлъ и т. п.

Трудъ Государственнаго Контроля осложнялся неисправнымъ доставленіемъ и столь же неисправнымъ составленіемъ самой отчетности. Уже въ годъ учрежденія вѣдомства Государственный Контролеръ докладывалъ Государю, что «во всѣхъ государствахъ примѣчено, что исправность отчетности по движенію суммъ главнѣйше зависитъ отъ точности надзора за доставленіемъ отчетовъ исправныхъ и въ опредѣленные сроки и за взысканіемъ въ противномъ случаѣ узаконенныхъ пеней; всякое же, напротивъ, въ семъ отношеніи послабленіе, допуская продолженіе безпорядковъ, день отъ дня ихъ увеличиваетъ, такъ что наконецъ отчетность приходитъ въ совершенное разстройство». Въ этихъ цѣляхъ, «дабы предупредить подобное послабленіе», въ общемъ Положеніи о пеняхъ, изданномъ 17 сентября 1811 года по инииціативѣ Государственнаго Контроля, въ ряду причинъ, вызывавшихъ наложеніе пеней, показано «недоставленіе въ опредѣленные сроки отчетовъ о суммахъ, капиталахъ и вещахъ». Однако указъ этотъ въ дѣйствительности оказался безсильнымъ, и главнымъ образомъ потому, что по многимъ подотчетнымъ учрежденіямъ не были точно установлены сроки, въ которые надлежало доставлять отчетность. Опредѣленныя требованія существовали въ отношеніи отчетности военнаго и морского вѣдомствъ и казенныхъ палатъ. Изъ другихъ гражданскихъ учрежденій одни поставлены были, съ учрежденіемъ Государственнаго Контроля, въ новыя условія по составленію отчетности (напр., доставляли на ревизію уже не подлинныя шнуровыя книги, а выписки изъ нихъ, которыя конечно не могли изготовить и прислать въ Контроль къ прежнему сроку — 2 января послѣ отчетнаго года), другія до учрежденія Контроля никакой отчетности на ревизію не доставляли и для нихъ поэтому не установлено было ни сроковъ, ни самыхъ формъ отчетности. Для тѣхъ и другихъ учрежденій сроки представленія отчетности были впослѣдствіи назначены, и за неисполненіе требованій относительно срочнаго доставленія отчетности установлены были и дѣйствительно налагались крупные штрафы. По военному вѣдомству, согласно старому указу 27 апрѣля 1722 года, подтвержден-

ному въ 1806 году, за просрочку въ доставленіи отчетности полагалось за каждый мѣсяцъ въ отдѣльности: за первый—100 р., за второй—200 р., за третій—300 р., за четвертый—400 р. По гражданскому и морскому вѣдомствамъ пеня за просрочку исчислялась, на основаніи указа 31 декабря 1735 года, въ такой же послѣдовательности, но въ меньшихъ размѣрахъ: за первый мѣсяцъ—30 р., за второй—60 р., за третій—90 р. и за четвертый—120 р.

Но всѣ эти суровые штрафы были мало дѣйствительны. Отчетность систематически не доставлялась; также не доставлялись и объясненія на ревизіонныя замѣчанія Государственнаго Контроля. Изъ отдѣльныхъ примѣровъ можно указать на слѣдующій. Въ началѣ 1825 года Совѣтъ Государственнаго Контроля обсуждалъ вопросъ о средствахъ для понужденія Коммисаріатскаго Департамента исполнить требованія Контроля, возникшія изъ ревизіи книгъ Иркутской суконной фабрики за 1805 годъ и Рижскаго военнаго госпиталя за 1806 годъ. При этомъ оказалось, что Государственный Контроль на свои запросы въ теченіе многихъ лѣтъ не получалъ отвѣта ни отъ Коммисаріатскаго Департамента, ни отъ Генералъ-Кригсъ-Коммисара; такъ же безуспѣшно было обращеніе Государственнаго Контролера къ Военному Министру, почему въ 1822 году Государственный Контролеръ представлялъ Правительствующему Сенату, «не благоугодно ли будетъ учинить зависящее отъ себя г. Военному Министру предписаніе какъ о немедленномъ исполненіи помянутыхъ требованій, такъ и объ открытіи виновныхъ въ медленномъ производствѣ по означеннымъ требованіямъ выправокъ, для положенія на нихъ штрафа». Сенатъ указомъ 25 іюня 1823 г. далъ знать Государственному Контролеру, что имъ предписано Управляющему Военнымъ Министерствомъ объ исполненіи требованій Государственнаго Контроля и открытіи виновныхъ въ медленномъ производствѣ выправокъ; но ни на этотъ указъ Сената, ни на новыя неоднократныя свои требованія Контроль не получалъ никакого отвѣта, и уже въ 1825 году Совѣтъ, обсуждая данное дѣло, могъ только обратиться вновь къ той же мѣрѣ, безуспѣшность которой уже была испытана,—представить обо всемъ Сенату. Особенно неисправно доставляли отчетность казенныя палаты. Архивъ Государственнаго Контроля прямо перегруженъ дѣлами по перепискѣ съ Министромъ Финансовъ и Сенатомъ о понужденіи палатъ къ доставленію отчетности и объясненій по ревизіоннымъ замѣчаніямъ Контроля.

Вообще неисправное доставленіе отчетности на ревизію продолжало быть и послѣ учрежденія Государственнаго Контроля, какъ и ранѣе, однимъ изъ самыхъ больныхъ мѣстъ контрольнаго дѣла. Оно задерживало своевременное производство ревизіи и отвлекало ревизіонныя силы въ совершенно непроизводительную сторону: обширная переписка по поводу недоставленія

отчетности и объясненій на замѣчанія Контроля отнимала у него много времени и силъ.

Присылавшіеся на ревизію отчеты по большей части представляли матеріалъ въ ревизіонномъ отношеніи неудовлетворительный. Самый порядокъ составленія и доставленія отчетовъ отдѣльными вѣдомствами былъ разнообразенъ. Нѣкоторыя вѣдомства доставляли одинъ общій годовой отчетъ по всѣмъ учрежденіямъ и оборотамъ, другія — нѣсколько отчетовъ, по группамъ учрежденій или даже по единичнымъ учрежденіямъ. Цифровыя данныя въ отчетахъ нерѣдко объединяли самые разнородные обороты, отсутствіе же документовъ не давало возможности выдѣлить отдѣльные обороты и вообще надлежаще разобраться въ отчетахъ. Въ отчетахъ расходы штатные и опредѣленные по особымъ указамъ смѣшивались въ общихъ перечняхъ, безъ указанія на штаты и указы. Расходы по заготовленіямъ, работамъ и постройкамъ показывались безъ приложенія контрактовъ и безъ всякихъ объясненій, безъ расчетовъ дѣйствительно поставленныхъ припасовъ и матеріаловъ, почему и не оказывалось возможности судить о правильности данныхъ расходовъ. По всѣмъ этимъ недостаткамъ и неясностямъ нужно было входить въ обширную переписку и требовать объясненій. Возвращеніе отчетовъ для пополненія и передѣлки вызывало затяжку какъ въ доставленіи, такъ и въ ревизіи послѣдующихъ отчетовъ.

Столь неисправное составленіе и доставленіе отчетности вызывалось крайнею неупорядоченностью отчетнаго дѣла въ самихъ распорядительныхъ управленіяхъ. Недостатокъ этотъ въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ принималъ такіе размѣры, что совершенно парализовалъ повѣрку, какъ предварительную въ самомъ вѣдомствѣ, такъ и послѣдующую ревизію въ Государственномъ Контролѣ. Такъ, напримѣръ, Главноуправляющій Путями Сообщенія, спустя болѣе 10 лѣтъ послѣ учрежденія Государственнаго Контроля, доносилъ Комитету Министровъ, что при вступленіи своемъ на должность онъ нашелъ «денежные отчеты по вѣдомству путей сообщенія въ весьма запущенномъ съ давняго времени положеніи, которыхъ по представленнымъ мнѣ вѣдомостямъ оказалось изъ числа поступившихъ по 1 октября 1822 г. не обревизованными на 34.869.538 руб.; равнымъ образомъ накопилось великое множество рабочихъ отчетовъ, оставшихся безъ надлежащей въ техническомъ отношеніи повѣрки».

Нисколько не въ лучшемъ, а гораздо въ худшемъ положеніи находилась повѣрка матеріальныхъ капиталовъ; примѣромъ можетъ служить матеріальная отчетность Медицинскаго Департамента. Самъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ свидѣтельствовалъ предъ Комитетомъ Министровъ о царившихъ въ Медицинскомъ Департаментѣ «безпорядкахъ и упущеніяхъ, наиболѣе по предметамъ счетнаго отдѣленія; ибо по оному производилась повѣрка токмо однѣхъ денеж-

ныхъ суммъ, употребленныхъ на заготовленіе медицинскихъ потребностей, на отчеты же о правильности пріобрѣтаемыхъ самыхъ матеріаловъ и вообще на капиталъ казенный надлежащая ревизія не распространяется».

Всѣ эти недостатки отчетности должны были конечно самымъ неблагопріятнымъ образомъ отражаться на ревизіонной дѣятельности Государственнаго Контроля. Къ столь неудовлетворительному ревизіонному матеріалу нельзя было предъявлять требованій правильно поставленной ревизіи. Государственному Контролю приходилось примѣняться къ отрицательнымъ свойствамъ поступавшей къ нему на ревизію отчетности и допускать, смотря по обстоятельствамъ, бо́льшія или меньшія ревизіонныя упрощенія и сокращенія.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, «по огромности и запутанности» отчетности, приходилось прибѣгать къ особымъ мѣрамъ—къ образованію временныхъ коммисій для окончательной ревизіи ея на мѣстѣ, въ самихъ распорядительныхъ управленіяхъ, съ командированіемъ особыхъ представителей Государственнаго Контроля для наблюденія за ревизіей. Такимъ путемъ обревизована была отчетность путейскаго вѣдомства и Департамента Горныхъ и Соляныхъ Дѣлъ. Но бывали случаи, что отчетность, въ виду крайней неисправности ея, оставлялась совсѣмъ безъ ревизіи. Приблизительный подсчетъ тѣхъ затратъ времени, средствъ и рабочихъ силъ, какія вызвала бы ревизія матеріальной отчетности Медицинскаго Департамента, даже при наиболѣе облегчительныхъ условіяхъ, привелъ къ рѣшенію, одобренному Государственнымъ Совѣтомъ и Высочайше затѣмъ утвержденному,—оставить медицинскія матеріальныя книги съ 1811 г. по 1828 г. вовсе безъ повѣрки.

Особенно много затрудненій представляла ревизія военной отчетности, которая превосходила гражданскую какъ своими размѣрами, такъ и неисправнымъ своимъ состояніемъ. Въ концѣ перваго года существованія Контроля, Государственный Контролеръ въ своемъ докладѣ Государю Императору свидѣтельствуетъ объ этой отчетности, что «имѣется болѣе 160.000 счетныхъ дѣлъ не только не обревизованныхъ, но и не разсмотрѣнныхъ; что къ большей части дѣлъ сихъ принадлежитъ множество особенныхъ приложеній; что ими не только наполнены по стѣнамъ всѣ комнаты Счетной Военной Экспедиціи отъ полу до потолка, но и нѣсколько казематъ въ крѣпости; что они разбросаны съ давняго времени, безъ всякаго почти порядка и связи, такъ что разныя части одних и тѣхъ же дѣлъ, не бывъ сложены и сшиты вмѣстѣ, надлежало соединять и приводить въ порядокъ». Докладывая о разборкѣ этой груды отчетности, Государственный Контролеръ высказывалъ надежду «въ первыхъ же мѣсяцахъ наступающаго (1812) года успѣть въ составленіи систематическаго плана о легчайшихъ и скорѣйшихъ способахъ обревизованія счетовъ, отъ прежнихъ лѣтъ накопившихся». А между тѣмъ

съ 1812 года начала возрастать въ небывалыхъ до того размѣрахъ и текущая отчетность по военному вѣдомству. Въ именномъ указѣ 19 іюня 1815 г., данномъ на имя Государственнаго Контролера, сказано было, что «съ 1812 года доходы государственные главнѣйше употребляются на потребности военнаго сухопутнаго вѣдомства, расходы котораго должны потому обратить на себя особенное вниманіе государственной ревизіи счетовъ». Въ указѣ этомъ впервые предписываются тѣ упрощенные пріемы ревизіи по отношенію къ расходамъ военныхъ департаментовъ внутри Имперіи, которые впослѣдствіи были еще болѣе упрощены и затѣмъ распространены на другіе виды расходовъ. «Соотвѣтственно главной цѣли, — сказано въ указѣ, — въ ревизіи означенныхъ общихъ оборотовъ суммъ, предлежащей и состоящей въ внимательномъ и скоромъ обозрѣніи оныхъ, не входить въ изслѣдованіе такихъ подробностей, кои принадлежатъ собственно къ повѣркѣ частныхъ отчетовъ и книгъ, и обратить вниманіе на главнѣйшіе только предметы ревизіи, какъ то: вѣренъ ли балансъ по оборотамъ всѣхъ суммъ и капиталовъ, соблюдены ли при заключеніи на значительныя заготовленія контрактовъ установленныя правила и польза казенная, были ли, куда слѣдуетъ, представлены контракты на утвержденіе, не упущены ли при семъ представленіи какія-либо существенныя обстоятельства и соображенія, къ охраненію пользъ казенныхъ служить долженствовавшія, выполнены ли контракты въ установленные оными сроки, при невыполненіи оныхъ произведены ли установленныя съ подрядчиковъ взысканія, какія пріобрѣтены для казны прибыли, или какіе казна понесла убытки при важныхъ заготовленіяхъ посредствомъ коммисій, и тому подобное»; на работѣ этой должно быть сосредоточено главное вниманіе Государственнаго Контроля и должны быть привлечены къ ней главныя силы вѣдомства, при чемъ въ указѣ высказывается увѣренность въ скоромъ окончаніи ревизіи на изъясненныхъ основаніяхъ.

Ожиданія эти однако не оправдались — главнымъ образомъ вслѣдствіе неупорядоченности счетнаго дѣла въ военныхъ департаментахъ. Обстоятельства военнаго времени—передвиженіе армій, а съ ними и подотчетныхъ учрежденій съ мѣста на мѣсто, не только въ Имперіи, но и за предѣлами ея, во время двукратнаго выступленія за границу,—конечно не способствовали нормальному теченію отчетности по производившимся департаментами операціямъ. Отчетность въ департаментахъ находилась въ хаотическомъ безпорядкѣ: десятки тысячъ книгъ, счетовъ и дѣлъ валялись не разобранными и въ такомъ видѣ, что объ обревизованіи ихъ нечего было и думать. Комитетъ провіантскихъ дѣлъ свидѣтельствовалъ, что «съ 1812 по 1816 годъ включительно остается въ одномъ Комитетѣ не обревизованныхъ имъ книгъ 42.382, и что о томъ, какую сумму содержатъ въ себѣ сіи книги, свѣдѣнія доставить не можетъ, потому что онѣ при поступленіи съ 1818 года въ

Комитетъ не только не были разсмотрѣны или описаны, но валялись большею частью по угламъ на полу комнатъ, Канцеляріею Провіантскаго Департамента занимаемыхъ, и загромождали самый проходъ къ нимъ, а сверхъ того коммисіи упраздненныхъ провіантскихъ депо навезли сюда тысячи дѣлъ, счетовъ и книгъ въ такомъ же безпорядкѣ».

Едва ли слѣдуетъ говорить о томъ, какую цѣнность для цѣлей ревизіи могли представлять собою общіе отчеты, составлявшіеся при такихъ условіяхъ для центральнаго ревизіоннаго учрежденія, подвѣдомственнаго Государственному Контролеру. О значеніи этихъ оправдательныхъ документовъ характерисенъ отзывъ Генералъ-Провіантмейстера въ докладѣ Военному Министру: «по тѣмъ отчетамъ, какіе до 1817 года доставлялись отъ Провіантскаго Департамента, никогда никто не могъ и не можетъ производить ревизію, такъ какъ отчеты сіи заключали одинъ токмо краткій балансовый сводъ приходовъ и расходовъ общими перечнями, безъ всякихъ подробностей и документовъ, нужныхъ при ревизіи». Настоянія Государственнаго Контролера о доставленіи полныхъ отчетовъ или дополнительныхъ свѣдѣній обычно не имѣли успѣха, и въ этомъ отношеніи мало пользы приносили постановленія Комитета Министровъ, подтверждавшаго объ исполненіи требованій Контроля. Напримѣръ, Государственный Контроль въ теченіе десяти лѣтъ велъ упорную, но совершенно безполезную переписку о доставленіи Коммисаріатскимъ Департаментомъ надлежащаго отчета. Дѣло доходило до Комитета Министровъ, послѣдній назначалъ Департаменту сроки на представленіе требуемаго Контролемъ отчета, Департаментъ сроки пропускалъ, а затѣмъ сообщалъ Контролю такія свѣдѣнія и данныя, по которымъ никакой ревизіи производить было невозможно. Приблизительно въ такомъ же видѣ обстояло дѣло съ доставленіемъ отчетовъ и по другимъ военнымъ департаментамъ.

О такомъ безнадежномъ положеніи дѣла Государственный Контролеръ Хитрово въ началѣ слѣдующаго царствованія представлялъ Комитету Министровъ, который сдѣлалъ слѣдующее постановленіе: «Поелику изъ дѣла сего открывается, что вообще контрольная часть въ департаментахъ Военнаго Министерства не имѣетъ надлежащаго устройства, ибо Провіантскій, Коммисаріатскій и Артиллерійскій Департаменты въ теченіе болѣе 12 лѣтъ не могли доставить требованныхъ отъ нихъ отчетовъ за одинъ 1812 годъ, то предоставить Начальнику Главнаго Штаба Его Императорскаго Величества обратить на сей предметъ особенное вниманіе и, по соображеніи онаго совокупно съ Исправляющимъ должность Государственнаго Контролера и Военнымъ Министромъ, постановить нужныя правила къ приведенію отчетности военныхъ департаментовъ въ должный порядокъ, на что и испросить Высочайшее соизволеніе.» На это объявлена Комитету резолюція Его Величества: «*Согласенъ; возлагаемое на Начальника Штаба исполнить немедленно*».

VI.

Накопленіе въ военныхъ департаментахъ не повѣренной шнуровой отчетности привело къ тому, что, по инициативѣ Государственнаго Контролера, соединена была предварительная повѣрка ея въ самихъ департаментахъ съ окончательной ревизіей, производимой Государственнымъ Контролемъ. Достигнуто это было назначеніемъ въ 1821 году въ департаменты со стороны Государственнаго Контроля оберъ-контролеровъ для окончательнаго заключенія производимой тамъ ревизіи книгъ. Государственный Контролеръ и Военный Министръ признали «эту мѣру необходимою, едва ли не единственною для ускоренія ревизіи книгъ, состоящихъ въ огромнѣйшемъ количествѣ и объясняющихъ расходованіе многихъ милліоновъ».

Образованъ былъ въ Государственномъ Контролѣ особый Комитетъ, который и выработалъ, удостоившіяся затѣмъ Высочайшаго утвержденія, положенія объ оберъ-контролерахъ въ военныхъ департаментахъ. Согласно этимъ положеніямъ, въ Коммисаріатскомъ, Провіантскомъ и Артиллерійскомъ Департаментахъ и при Комитетѣ провіантскихъ дѣлъ опредѣлено со стороны Государственнаго Контроля по одному чиновнику съ званіемъ оберъ-контролера и жалованьемъ изъ общихъ суммъ Военнаго Министерства, равнымъ съ окладами начальниковъ счетныхъ отдѣленій военныхъ департаментовъ, и по одному помощнику оберъ-контролера съ жалованьемъ по 2.000 руб. въ годъ изъ тѣхъ же суммъ. Оберъ-контролеры опредѣлялись по представленію Государственнаго Контролера съ Высочайшаго утвержденія, а помощники ихъ—Государственнымъ Контролеромъ. Оберъ-контролеру поставлялось въ обязанность, не входя въ текущее дѣлопроизводство по департаменту или комитету, пересматривать заготовляемыя въ счетныхъ отдѣленіяхъ записки: о пеняхъ за непредставленіе въ свое время шнуровыхъ книгъ и тетрадей, объ окончательной повѣркѣ шнуровыхъ книгъ и тетрадей съ принадлежащими къ тѣмъ книгамъ расчетами и составляемыми въ отдѣленіи изъ нихъ выписками и учетами, о производствѣ взысканій по опредѣленнымъ пенямъ и начетамъ. Записки счетнаго отдѣленія съ принадлежащими къ нимъ выписками поступали прямо къ оберъ-контролерамъ. При разсмотрѣніи этихъ записокъ и изложенной въ нихъ повѣрки оберъ-контролеры должны были обращать вниманіе на законность дѣйствій не только приходчиковъ и расходчиковъ, но и самихъ распорядителей, не исключая главныхъ мѣстъ и лицъ военнаго вѣдомства, повѣрку же правильности счета и исчисленія по составленнымъ въ отдѣленіяхъ выпискамъ, расчетамъ и учетамъ поручали своимъ помощникамъ, которые и отмѣчали найденныя при повѣркѣ непра-

вильности. Оберъ-контролеръ не обязанъ былъ представленныя отдѣленіями бумаги сличать съ самыми дѣлами, книгами и документами: вѣрность изложенія этихъ бумагъ была возложена на отвѣтственность отдѣленій; но онъ имѣлъ право, когда признавалъ нужнымъ, или самъ повѣрять тѣ или другія статьи съ подлинной отчетностью, или поручать эту повѣрку своему помощнику. Когда оберъ-контролеръ соглашался съ заключеніемъ начальника счетнаго отдѣленія, то утверждалъ заключеніе своею подписью; въ противномъ случаѣ излагалъ свое мнѣніе, которое и поступало къ директору департамента. При согласіи директора съ мнѣніемъ оберъ-контролера, оно приводилось въ исполненіе, а при несогласіи—мнѣнія ихъ препровождались, съ относящимися къ данному дѣлу бумагами, въ Государственный Контроль; если дѣло шло о взысканіи или сложеніи начетовъ, то Военная Счетная Экспедиція представляла объ этомъ въ Совѣтъ Государственнаго Контроля, положенія котораго разсматривались Государственнымъ Контролеромъ и представлялись съ его мнѣніемъ Правительствующему Сенату установленнымъ порядкомъ. Директоръ департамента представлялъ каждую треть года краткій отчетъ объ успѣхахъ повѣрки шнуровыхъ книгъ Военному Министру; копіи этихъ отчетовъ доставлялись Государственному Контролеру. По истеченіи каждаго года департаменты составляли подробныя вѣдомости о рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ книгахъ и счетахъ и открытыхъ взысканіяхъ, съ краткимъ изложеніемъ дѣйствій по взысканіямъ и успѣховъ по нимъ; оберъ-контролеръ и помощникъ его обязаны были повѣрять эти вѣдомости съ дѣлами. Государственному Контролеру предоставлено было изъ показанныхъ рѣшенными въ годовыхъ вѣдомостяхъ книгъ, счетовъ и счетныхъ дѣлъ требовать нѣкоторыя какъ для разныхъ соображеній, такъ и на пересмотръ, «дабы тѣмъ вящше побудить военные департаменты повѣрять и разсматривать ихъ во всей точности». Если бы при такомъ пересмотрѣ открылись какія-либо упущенія, то, по истребованіи объясненій отъ прикосновенныхъ лицъ, Государственному Контролеру надлежало представить о томъ Сенату.

Принятая мѣра не оправдала однако тѣхъ ожиданій, какія на нее возлагались. Въ Коммисаріатскомъ Департаментѣ, со времени опредѣленія сюда оберъ-контролера, на разсмотрѣніе и окончательное утвержденіе его представлено записокъ и выписокъ, которыя подлежали перевѣркѣ Государственнаго Контроля, въ 1823 г.—по 49 книгамъ на сумму немногимъ болѣе 200 тыс. руб., въ 1824 г.—по 14 книгамъ на сумму 261 тыс. руб., въ 1825 г.—по 20 книгамъ на сумму около 70 тыс. руб., между тѣмъ какъ въ Департаментъ поступало ежегодно около 4 тыс. счетовъ, годовые же обороты его достигали 84 мил. руб. Къ началу слѣдующаго царствованія въ Коммисаріатскомъ Департаментѣ накопилось не ревизованныхъ счетовъ и книгъ болѣе 60 тысячъ.

Слабый сравнительно успѣхъ принятой мѣры—назначенія оберъ-контролеровъ въ департаменты—зависѣлъ отъ совершенно пассивной роли оберъ-контролеровъ. Обязанности ихъ ограничены были просмотромъ тѣхъ только записокъ и счетовъ, какіе предъявлялись имъ счетными отдѣленіями департаментовъ; но имъ не предоставлено было наблюдать за успѣшнымъ ходомъ ревизіи и не дано права получать какія-либо свѣдѣнія, по которымъ они могли бы удостовѣряться, отъ всѣхъ ли мѣстъ и лицъ получены книги и счеты, вся ли полученная отчетность въ свое время ревизуется, и, въ случаѣ неисправности, принимать мѣры къ устраненію ея. Поэтому и по назначеніи въ департаменты оберъ-контролеровъ дѣло ревизіи здѣсь шло столь же неуспѣшно, какъ и раньше.

Съ тѣми же правами и обязанностями опредѣлены были оберъ-контролеры и въ морское вѣдомство, но только дѣятельность ихъ здѣсь поставлена была въ нѣсколько иныя условія. Въ департаментахъ Морского Министерства, вслѣдствіе чрезмѣрнаго накопленія отчетности, оставшейся безъ предварительной повѣрки, учреждены были временныя коммисіи, которымъ усвоены были всѣ права, какія принадлежали учрежденіямъ Государственнаго Контроля: ревизію книгъ онѣ должны были производить «по тѣмъ узаконеніямъ и правиламъ, коими Адмиралтейская и Черноморская Счетныя Экспедиціи при повѣркѣ книгъ и счетовъ руководствоваться обязаны». Въ эти временныя коммисіи передана была не только предварительная, но и окончательная ревизія той отчетности за прежнее время, какая своевременно не была передана въ Государственный Контроль, и вновь поступающей—впредь до новаго образованія счетной части по морскому вѣдомству; на обязанности же Адмиралтейской и Черноморской Экспедиціи оставлена ревизія отчетности, поступившей въ нихъ до учрежденія временныхъ коммисій. Такое положеніе дѣла продолжалось до учрежденія въ Государственномъ Контролѣ въ 1827 году Департамента Морскихъ Отчетовъ.

Но, помимо обычной повѣрки, трудъ Государственнаго Контроля осложнялся предварительнымъ разсмотрѣніемъ въ Государственномъ Контролѣ претензій къ казнѣ по военному вѣдомству. По Высочайше утвержденному 28 февраля 1816 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, уплатѣ казенныхъ долговъ должно было предшествовать точнѣйшее удостовѣреніе ихъ правильности. Претензіи полковъ и подрядчиковъ должны были разсматриваться сначала въ военныхъ департаментахъ, а затѣмъ препровождаться на заключеніе Государственнаго Контроля. Государственный Контролеръ, разсмотрѣвъ всѣ расчеты и засвидѣтельствовавъ ихъ вѣрность, возвращалъ ихъ Военному Министру, который, основываясь на его удостовѣреніи, разрѣшалъ уплату по претензіямъ. Впослѣдствіи, по Высочайшему указу 28 декабря 1818 г., окончательное утвержденіе всѣхъ такихъ претензій повелѣно производить,

для сокращенія хода дѣлъ, въ Государственномъ Контролѣ, съ возложеніемъ на Государственнаго Контролера тѣхъ обязанностей, которыя ранѣе этого возложены были на Военнаго Министра. Повѣрка претензій къ казнѣ вызывала большія затрудненія главнымъ образомъ потому, что военные департаменты въ своихъ расчетахъ весьма часто не представляли самыхъ необходимыхъ данныхъ для сужденія о степени основательности той или иной претензіи, что́ вызывало обширную переписку и задерживало разрѣшеніе претензій. Въ цѣляхъ сокращенія и ускоренія дѣла, по Высочайше утвержденному 29 апрѣля 1819 г. положенію Комитета Министровъ, было повелѣно ограничиваться при разсмотрѣніи претензій повѣркою исчисленій, заключающихся въ расчетахъ, и сличеніемъ съ узаконеніями и съ имѣющимися при расчетахъ приложеніями, не дѣлая никакой повѣрки съ подлинными книгами и дѣлами, съ тѣмъ однако, чтобы въ случаѣ, если бы впослѣдствіи при ревизіи книгъ и дѣлъ открылось, что въ расчетахъ допущена какая-либо неправильность, то отвѣтственными за это должны быть тѣ мѣста и лица, которыя сами составили расчеты или причастны къ тому, что при составленіи расчетовъ допущены преувеличенныя исчисленія.

Предварительное разсмотрѣніе въ Государственномъ Контролѣ претензій къ казнѣ повело на практикѣ къ тому, что въ Государственный Контроль стали направляться и такого рода дѣла, гдѣ собственно казенные интересы затронуты не были, но гдѣ требовалось авторитетное заключеніе по счетной части. Подобнаго рода дѣла, разрѣшеніе которыхъ зависѣло исключительно отъ административнаго распоряженія непосредственныхъ начальствъ, безъ нужды затрудняли Контроль, и это заставило Государственнаго Контролера войти въ 1821 году въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ объ освобожденіи Контроля отъ обязанности разсматривать ихъ. Комитетъ Министровъ, считая съ своей стороны, что по указу 28 декабря 1818 г. утвержденію Государственнаго Контроля подлежатъ однѣ только претензіи по подрядамъ, поставкамъ и по расчетамъ съ полками, положилъ сообщить Военному и Морскому Министрамъ, чтобы указъ этотъ исполняемъ былъ въ точности и чтобы они, сверхъ упоминаемыхъ въ немъ дѣлъ, не передавали въ Государственный Контроль никакихъ другихъ претензій.

Говоря объ исполненіи Государственнымъ Контролемъ отдѣльныхъ, возлагавшихся на него, порученій, нельзя не остановиться на дѣятельности особой Коммисіи по обревизованію долговъ Государственной Адмиралтействъ-Коллегіи. Въ 1809 году Управляющій Министерствомъ морскихъ силъ представилъ Комитету Министровъ о невозможности удовлетворить потребностямъ адмиралтейскаго вѣдомства за счетъ ассигновавшихся для того суммъ и о накопившихся долгахъ. По Высочайше утвержденному журналу Комитета Министровъ 30 ноября 1809 г., было постановлено учредить Коммисію для обре-

визованія адмиралтейскихъ долговъ, которые потомъ уже уплатить, если они будутъ признаны основательными. Первоначально Коммисія состояла въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ, а затѣмъ, въ 1811 году, перешла въ вѣдомство Государственнаго Контролера, который, въ виду неуспѣшности ея дѣйствій до того времени, указалъ ей двѣ главныя обязанности: опредѣлить, по всей строгости ревизіи, сколько и кому состоитъ должнымъ адмиралтейское вѣдомство, и изслѣдовать какъ причины накопленія долговъ, такъ и тѣ основанія, по которымъ Адмиралтейство считало себя въ правѣ входить въ долги.

Долгъ Адмиралтейства разнымъ поставщикамъ, чиновникамъ и служителямъ, частнымъ кредиторамъ и казеннымъ учрежденіямъ доходилъ до 8½ мил. руб. ас. Что касается причинъ накопленія долговъ, то Коммисія усмотрѣла двѣ главныя тому причины. Для удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей Адмиралтейство не испрашивало спеціальнаго кредита, а покрывало ихъ средствами обыкновенной смѣты, въ виду чего средствъ этихъ не хватало для удовлетворенія штатныхъ потребностей, предусмотрѣнныхъ смѣтою. Затѣмъ, Адмиралтейство усиливало свои запасы, не имѣя на то ассигнованныхъ по смѣтѣ средствъ. Дѣйствія Адмиралтейства Коммисія признала неправильными и высказала, что «никакое мѣсто при хозяйственномъ распоряженіи суммами не должно доводить себя до такой крайности, чтобъ въ подрывъ собственнаго кредита вдругъ прекратить всѣ платежи по заключеннымъ самимъ имъ обязательствамъ и лишиться даже способовъ удовлетворить чиновниковъ и служителей какъ жалованьемъ, такъ и вообще продовольствіемъ, отъ казны ими получаемымъ, какъ то все по Адмиралтейству случилось». Съ своей стороны и Государственный Контролеръ также отнесся совершенно отрицательно къ системѣ производства экстраординарныхъ расходовъ за счетъ смѣтныхъ суммъ. «Нельзя конечно признать правильнымъ то, что морское управленіе, производя изъ штатныхъ своихъ суммъ разные сверхштатные расходы и дѣлая заготовленіе запасовъ въ превосходномъ противу штатнаго положенія количествѣ и по высшимъ противу сего положенія цѣнамъ, не расчислило заблаговременно, что отъ сего самаго найдется оно наконецъ въ невозможности выполнить свои обязательства и принуждено даже будетъ остановить чиновникамъ и командамъ жалованье. Коль скоро повелѣно ему было произвести какія-либо выдачи, въ росписаніи не положенныя, или же коль скоро представлялась ему необходимость заготовлять запасы въ превосходнѣйшемъ противу росписанія количествѣ и притомъ по превосходнѣйшимъ противъ онаго цѣнамъ, то должно бы оно заблаговременно требовать на сіе ассигнованія новыхъ суммъ изъ государственнаго казначейства. Примѣромъ симъ оправдывается то замѣчаніе, которое неоднократно было уже представляемо Государственнымъ Контролеромъ Комитету Министровъ, когда тѣмъ или

другимъ министерствомъ испрашиваемо было дозволеніе произвесть изъ общихъ суммъ, въ вѣдѣніи того министерства состоящихъ, какіе-либо расходы, въ росписаніи не положенные.» При этомъ Государственный Контролеръ приходилъ къ заключенію, «что никогда не должны быть дозволяемы расходы или выдачи на счетъ могущихъ быть остатковъ изъ ассигнованныхъ тому или другому мѣсту въ текущемъ году суммъ: ибо о сихъ остаткахъ не прежде, какъ съ истеченіемъ года, съ достовѣрностью судить можно».

Комитетъ Министровъ согласился съ предложеніями Государственнаго Контролера и, въ виду окончанія Коммисіей обязанностей ея, положилъ ее упразднить, съ выраженіемъ ей Монаршаго благоволенія «за труды и попеченіе, каковыми привела она къ окончанію возложенное на нее порученіе».

Особаго упоминанія заслуживаетъ дѣятельность Государственнаго Контроля по повѣркѣ расходовъ, вызванныхъ заграничными войнами. Для этого было учреждено въ 1819 году, по предложенію Государственнаго Контролера, особое Отдѣленіе ревизіи по заграничнымъ счетамъ, куда переданы книги, счеты и документы по заграничнымъ расходамъ за 1805—1907 г.г., а также дѣла по заграничнымъ операціямъ съ 1812 года.

Въ особенности значителенъ былъ трудъ заграничнаго Отдѣленія по обревизованію оборотовъ Интендантскаго Управленія съ 1812 по 1817 г.г. По оборотамъ этимъ поступило въ Государственный Контроль книгъ, счетовъ и дѣлъ до 3.700, кромѣ документовъ и разныхъ приложеній до 200 тыс. По затруднительности произвести эту ревизію по обычнымъ правиламъ, Государственный Контролеръ испросилъ чрезъ Комитетъ Министровъ Высочайшее разрѣшеніе на нѣкоторыя изъятія изъ общихъ правилъ при ревизіи данной отчетности. Но такъ какъ капиталы послѣ первоначальнаго поступленія въ Полевое Интендантское Управленіе весьма часто мѣняли свое назначеніе, обращаясь на надобности провіантскія, коммисаріатскія или экстраординарныя въ тылу арміи, то нельзя было повѣрить приходы и расходы суммъ иначе, какъ подробнѣйшею ревизіей всѣхъ книгъ и счетовъ. Главное при этомъ неудобство состояло въ томъ, что въ Государственный Контроль доставлены были не всѣ книги и счеты, а потому о присылкѣ ихъ производилась обширная переписка то съ интендантскими управленіями, то съ департаментами Военнаго Министерства; были случаи, что послѣ рѣшительныхъ отзывовъ о невозможности доставить требуемую отчетность, тѣ или другія книги отыскивались въ огромныхъ счетныхъ архивахъ департамента Военнаго Министерства и присылались спустя долгое время. Не меньшія затрудненія встрѣтило по окончаніи ревизіи составленіе генеральнаго отчета по обревизованнымъ оборотамъ. Прежде всего нужно было отдѣлить отъ приходовъ и расходовъ дѣйствительныхъ приходы и расходы оборотные, входившіе въ составъ одного и того же капи-

тала, какъ то: переходы суммъ изъ однѣхъ рукъ въ другія, перечисленія изъ книги въ книгу, размѣны и вымѣны, показанія суммъ вмѣсто однѣхъ монетъ другими, (въ продолженіе всей кампаніи находилось въ обращеніи различныхъ монетъ до 60 наименованій). Затѣмъ нужно было привести въ извѣстность капиталы по дѣйствительному источнику ихъ поступленій, ибо весьма часто суммы записывались прямо отъ имени тѣхъ лицъ, которыя ихъ доставляли, съ указаніемъ одного только фельдъегеря или курьера, которые ихъ привозили. Не меньше труда стоило раздѣлить всѣ расходы по ихъ назначенію, такъ какъ при значительности и спѣшности оборотовъ въ военное время различныя по назначенію суммы сливались въ одну общую.

Въ концѣ 1826 года былъ составленъ генеральный отчетъ по всѣмъ частямъ Полевого Интендантскаго Управленія, потребовавшій «неутомимыхъ трудовъ и усилій». Съ самаго существованія въ Россіи ревизіонныхъ установленій и мѣстъ «не было еще донынѣ примѣра,—писалъ Управляющій Временною Коммисіею въ заключеніе своего отчета,—чтобы по совершившимся военнымъ кампаніямъ представленъ былъ высшему правительству подробный счетъ, по окончательномъ обревизованіи всѣхъ книгъ и отчетовъ составленный». Комитетъ Министровъ оцѣнилъ этотъ трудъ и въ засѣданіи 31 декабря 1826 г. положилъ: «Поднести отчетъ на Высочайшее Его Императорскаго Величества усмотрѣніе и вмѣстѣ съ тѣмъ, по уваженію особыхъ трудовъ, оказанныхъ въ семъ дѣлѣ чиновниками Отдѣленія заграничныхъ счетовъ, испросить соизволеніе Его Величества представить наиболѣе отличившихся къ награжденію, какъ чиновниковъ сего Отдѣленія, такъ и прочихъ чиновниковъ вѣдомства Государственнаго Контроля». Въ засѣданіи 11 января 1827 года было объявлено Комитету Министровъ, что положеніе Комитета Высочайше утверждено.

VII.

Несвоевременное поступленіе отчетности, а также свѣдѣній и объясненій на ревизіонные запросы было одною изъ причинъ сильной отсталости ревизіи въ Государственномъ Контролѣ и, въ связи съ другими условіями, не благопріятствовавшими правильной дѣятельности Государственнаго Контроля, приводило къ крайнему накопленію здѣсь отчетности за старые годы, остававшейся долгое время безъ ревизіи. Ревизія этой старой отчетности больше всего доставляла затрудненій, ибо по отдаленности времени, къ какому она относилась, всякаго рода справки и разъясненія представлялись почти невозможными. При самомъ учрежденіи Контроля было предусмотрѣно (ст. 13 Манифеста 28 января) опредѣленіе особыхъ способовъ для обревизо-

ванія старой отчетности, и на обязанность Государственнаго Контролера возложено было «представить, какимъ образомъ не разсмотрѣнные счеты прежнихъ лѣтъ могутъ быть окончены, дабы ревизія ихъ не останавливала повѣрки текущихъ счетовъ по правиламъ, вновь постановленнымъ». Нѣкоторыя облегчительныя правила и были установлены, но ревизія старыхъ счетовъ по необходимости шла медленно, задерживая повѣрку новой отчетности.

Такое положеніе дѣла приводило Государственный Контроль къ необходимости принимать особыя временныя мѣры къ тому, чтобы подогнать ревизію накопившейся за старое время отчетности. Обычною въ такихъ случаяхъ мѣрою было учрежденіе временныхъ коммисій для рѣшенія счетовъ и счетныхъ дѣлъ прежняго времени. Такъ одно, ставшее обычнымъ въ дѣятельности Государственнаго Контроля, явленіе—отсталость въ ревизіи—естественно приводило къ другому, изъ него непосредственно вытекавшему, столь же обычному явленію—образованію временныхъ учрежденій Государственнаго Контроля.

Впервые такая временная Коммисія образована въ 1819 году для рѣшенія счетовъ и счетныхъ дѣлъ прежняго времени по 1817 годъ по гражданскимъ и военно-морскому вѣдомствамъ,—«на томъ самомъ основаніи, какъ состоятъ экспедиціи, въ составъ Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ по Высочайшему Манифесту 28 генваря 1811 г. вошедшія». Коммисіи даны были въ ея уставѣ руководящія указанія относительно ревизіи, сводившіяся къ возможному упрощенію контрольныхъ пріемовъ, такъ какъ,—сказано въ уставѣ,—«самая польза требуетъ ограничить, колико возможно, число и пространство предметовъ, разсмотрѣнію Коммисіи подлежащихъ, поколику токмо сіе можетъ быть допущено безъ важнаго казеннаго ущерба». Поэтому «главнымъ началомъ при ревизіи счетовъ прежняго времени, особливо отдаленнаго, въ учреждаемую Коммисію поступающихъ, принято быть должно то, чтобъ не подвергать подробной повѣркѣ всѣхъ тѣхъ предметовъ, по коимъ или нельзя полагать по самому существу ихъ важнаго казеннаго ущерба, или по коимъ изслѣдованіе онаго, будучи упущено въ свое время, нынѣ, по отдаленности времени, къ коему предметы сіи относятся, требовало бы несоразмѣрнаго и при всемъ томъ большею частію не надежнаго, или вовсе безполезнаго труда, а обращать вниманіе на тѣ только предметы, кои наиболѣе важны, и притомъ въ надлежащую ясность съ большею удобностію приведены быть могутъ». По этимъ основаніямъ, въ видѣ общаго правила, преподано указаніе, что «ревизія не прилѣпляется въ особенности, и наипаче по старымъ счетамъ, къ формѣ оныхъ и къ разнымъ могущимъ въ нихъ быть неисправностямъ». Такимъ путемъ предполагалось достичь быстрой повѣрки старой отчетности, ибо «несовмѣстно бы было съ прави-

лами добраго хозяйства продлить на отдаленное время существованіе сего мѣста для такихъ переписокъ и розысканій, кои не могутъ имѣть значительной пользы».

Учрежденіе Временной Коммисіи 1819 года было началомъ того порядка, какой затѣмъ обычно принимался для обревизованія накопившейся старой отчетности. Государственный Контролеръ А. З. Хитрово, изыскивая, по вступленіи въ должность, средства къ «ускоренію хода дѣлъ по Государственному Контролю и къ отвращенію того, чтобы отчеты новѣйшаго времени, бывъ отлагаемы повѣркою до окончанія прежнихъ, въ свою очередь не обратились въ разрядъ счетовъ за отдаленное время», исходатайствовалъ разрѣшеніе на передачу во Временную Коммисію счетовъ и дѣлъ по 1826 годъ, а затѣмъ Коммисія эта была преобразована,—въ ней оставлена отчетность только гражданскихъ учрежденій и дѣйствія ея распространены на отчетность по 1828 годъ, при чемъ для обревизованія отчетности за то же время по путейскому вѣдомству образована особая коммисія. Для обревизованія же накопившихся въ департаментахъ Военнаго Министерства и въ полевыхъ интендантскихъ управленіяхъ подлинныхъ шнуровыхъ книгъ и счетовъ по 1828 годъ учреждены были въ 1828 году три особыя коммисіи. «Усмотрѣвъ по теченію дѣлъ Государственнаго Контроля,—говорится въ изданномъ по этому поводу указѣ,—что департаменты Военнаго Министерства не даютъ оному своевременныхъ отчетовъ и что великое число книгъ, счетовъ и дѣлъ остается въ департаментахъ тѣхъ не обревизованными, Мы признали нужнымъ, для приведенія части сей въ устройство, раздѣлить отчетность Военнаго Министерства на два времени и, оставивъ поступившія съ 1828 года книги, счеты и дѣла въ завѣдываніи военныхъ департаментовъ на существующемъ основаніи, всѣ прочія, по 1828 годъ накопившіяся, поручить разсмотрѣнію и рѣшенію особыхъ контрольныхъ коммисій, временно учреждаемыхъ подъ начальствомъ Государственнаго Контролера, и преподать имъ средства къ облегченію ревизіи». Коммисіямъ предоставлялось «не обращать особеннаго вниманія на маловажныя отступленія отъ формы счетоводства и другія мелочныя неисправности» и не производить повѣрки мелочныхъ исчисленій и расчетовъ по статьямъ на суммы не болѣе 500 руб.; въ случаѣ трудности собрать какія-либо свѣдѣнія, документы, расчеты, коммисіи могли сноситься съ подлежащими вѣдомствами о замѣнѣ установленныхъ свѣдѣній, документовъ, расчетовъ другими данными; при невозможности получить вообще какія-либо данныя въ оправданіе расхода, коммисіи, по единогласному рѣшенію въ общемъ присутствіи, могли принимать статью по показанію въ отчетѣ и затѣмъ или прекращать производство, если оно не превышаетъ 2.000 руб., или входить съ представленіемъ въ Совѣтъ Государственнаго Контроля о статьяхъ свыше 2.000 руб. Впослѣдствіи, по Высочайше утвержденной 29 апрѣля

1830 года запискѣ Военнаго Министра и Государственнаго Контролера, допущены новыя облегченія ревизіи во временныхъ коммисіяхъ, а также вовсе отмѣнялась повѣрка книгъ, веденныхъ до Всемилостивѣйшаго Манифеста 22 августа 1826 года, по мелочнымъ суммамъ до 2.000 руб.; въ 1835 году отмѣнены повѣрка «магазейнскихъ матеріальныхъ книгъ» и ревизія тѣхъ счетовъ съ 1817 года, которые предварительно были повѣрены въ своихъ вѣдомствахъ. На такихъ же началахъ образована была временная коммисія и для ревизіи счетовъ морского вѣдомства за прежнее время по 1828 годъ.

Шесть временныхъ коммисій существовали — нѣкоторыя въ теченіе десяти лѣтъ, иныя и болѣе—рядомъ съ постоянными учрежденіями Государственнаго Контроля, при чемъ и количественный трудъ ихъ, и средства, отпускавшіяся на ихъ содержаніе, и составъ служащихъ были больше, чѣмъ въ постоянныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ.

VIII.

Изъ предыдущаго видно, что подлежавшая ревизіи Государственнаго Контроля отчетность представляла огромный, но крайне несовершенный матеріалъ для повѣрки. Такое состояніе отчетности уже само по себѣ весьма затрудняло и осложняло ревизіонную дѣятельность Контроля. Но затрудненія эти усиливались еще рѣзкимъ несоотвѣтствіемъ матеріальныхъ средствъ и рабочихъ силъ съ объемомъ и характеромъ труда, возложеннаго на новое вѣдомство. Несоотвѣтствіе это обнаружилось при первыхъ же шагахъ дѣятельности Контроля. Въ составъ его, по Манифесту 28 января 1811 года (§ 10), должны были войти «учрежденные по разнымъ предметамъ особенные отдѣленія и разряды для ревизіи счетовъ», при чемъ въ Манифестѣ указывалось, что «подробный порядокъ и сроки сего соединенія Государственный Контролеръ учредитъ по сношенію съ тѣми министерствами, отъ коихъ сіи отдѣленія и разряды зависятъ». Однако попытки Государственнаго Контролера, направленныя къ включенію въ составъ Контроля существовавшихъ при распорядительныхъ вѣдомствахъ счетныхъ частей, которыя могли бы усилить личный составъ новаго вѣдомства (таковы счетныя отдѣленія при казенныхъ палатахъ, почтовомъ вѣдомствѣ, Придворной Конторѣ, Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ и др.), оказались безуспѣшными. Ни одно изъ учрежденій, къ которымъ Государственный Контролеръ обращался, не согласилось перечислить свои счетныя отдѣленія или своихъ контролеровъ въ составъ Государственнаго Контроля, мотивируя свой отказъ тѣмъ, что отряженные для счета чиновники исполняютъ, кромѣ счетныхъ, и другія текущія обязанности по дѣлопроизводству учрежденія, почему отчисленіе ихъ въ

другое вѣдомство послужитъ къ ущербу для нормальнаго теченія дѣлъ этого учрежденія. Напрасно Государственный Контролеръ просилъ послѣ этого хотя бы о частичномъ усиленіи его вѣдомства за счетъ ревизіонныхъ отдѣловъ подотчетныхъ учрежденій, предлагая начальникамъ вѣдомствъ, «отдѣливъ окончательную ревизію годовыхъ отчетовъ отъ повѣрки текущихъ счетовъ или текущей бухгалтеріи и производства расчетовъ вообще, оставить для сей послѣдней части столько чиновниковъ и суммы, на нихъ обращающейся, сколько она по соображенію потребовать можетъ; за симъ отдѣленіемъ окончательной ревизіи счетовъ и обращеніемъ ея по разуму Высочайшаго Манифеста въ Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ, остающееся число чиновниковъ съ положеннымъ на нихъ жалованьемъ причислить къ оному». И эти повторныя ходатайства успѣха также не имѣли. Министръ Финансовъ, правда, отвѣтилъ, что онъ соберетъ и доставитъ свѣдѣнія о всѣхъ находящихся въ его вѣдомствѣ счетныхъ частяхъ впослѣдствіи; но свѣдѣнія эти такъ и не были доставлены, въ личныхъ же объясненіяхъ съ Государственнымъ Контролеромъ Министръ Финансовъ высказался въ томъ смыслѣ, что онъ считаетъ болѣе удобнымъ отложить выясненіе даннаго вопроса до общаго переустройства счетной части въ Министерствѣ Финансовъ.

Такимъ образомъ съ первыхъ же шаговъ своей дѣятельности Государственный Контроль сталъ испытывать недостатокъ въ личномъ составѣ,— тотъ недостатокъ, отъ котораго такъ страдали прежнія контрольныя учрежденія и отъ котораго Государственный Контроль не могъ избавиться и впослѣдствіи. Первое время новаго Контроля совпало къ тому же съ исключительными экономическими затрудненіями въ государственной жизни вслѣдствіе громадныхъ затратъ на отечественную войну, а потому въ ближайшіе годы и нельзя было расчитывать ни на усиленіе личнаго состава, ни на улучшеніе матеріальнаго положенія служащихъ. Вошедшія въ составъ Государственнаго Контроля экспедиціи остались при прежнемъ составѣ и прежнихъ штатахъ. По штату Государственной Экспедиціи для ревизіи счетовъ въ ней положено было 11 совѣтниковъ съ жалованьемъ по 2.500 и по 2.200 руб. и 20 столоначальниковъ съ жалованьемъ по 1.200 и 1.000 руб., а всего на Экспедицію отпускалось 131.650 руб. До 1816 года обязанности ея ограничивались ревизіею отчетовъ казенныхъ палатъ, столичныхъ присутственныхъ мѣстъ и по нѣкоторымъ экстраординарнымъ расходамъ, а съ 1816 года на нее возложена ревизія всѣхъ вообще отчетовъ гражданскихъ мѣстъ и лицъ, чтó увеличило трудъ ея болѣе, чѣмъ вдвое. Штатъ оказался совершенно недостаточнымъ, и число неоконченныхъ отчетовъ постепенно все накоплялось. Военная Счетная Экспедиція поступила въ Контроль со штатомъ 1806 года, по которому содержаніе ея опредѣлено было въ 44.310 руб.

Штатъ этотъ былъ признанъ недостаточнымъ какъ въ отношеніи количества личнаго состава, такъ и окладовъ еще въ 1809 году, когда бывшій въ то время Военнымъ Министромъ графъ Аракчеевъ исходатайствовалъ разрѣшеніе назначать жалованье чиновникамъ Экспедиціи и выше штатныхъ окладовъ. Штатное содержаніе экспедицій, ревизовавшихъ отчетность морского вѣдомства, выражалось въ суммѣ 53.863 руб. въ годъ.

Въ дѣйствительности такія средства не могли обезпечить Государственному Контролю состава служащихъ, достаточнаго для исполненія возложенныхъ на него обширныхъ обязанностей. Ненормальность положенія осложнялась еще тѣмъ, что старые низкіе оклады, рядомъ съ болѣе высокими въ другихъ правительственныхъ учрежденіяхъ того времени, не только не располагали къ поступленію на службу въ вѣдомство Государственнаго Контроля, но скорѣе побуждали къ бѣгству изъ него всѣхъ, кто могъ лучше устроиться въ другомъ вѣдомствѣ. Къ началу 1813 года, когда составъ новаго вѣдомства болѣе или менѣе опредѣлился, начальники ревизіонныхъ учрежденій сообщили Государственному Контролеру свѣдѣнія о числѣ чиновниковъ по поводу Высочайшаго рескрипта о возможномъ сокращеніи числа служащихъ въ канцеляріяхъ и департаментахъ. И свѣдѣнія эти оказались весьма неутѣшительными. Управляющій Военною Счетною Экспедиціей донесъ, что въ этой Экспедиціи «число чиновъ никакъ сократить невозможно потому, что она съ самаго своего въ 1781 году учрежденія никогда не имѣла въ положеніи соразмѣрнаго надобности количества людей... Число остававшихся годъ отъ году безъ ревизіи счетовъ не только не убавлялось, но еще увеличивалось. Нынѣ, съ умноженіемъ арміи, число счетовъ должно вступить на ревизію и еще болѣе, нежели когда бывало; а потому числомъ людей, по штату 1806 года іюля 19 дня положеннымъ, и третьей доли обревизовать будетъ невозможно. Жалованье по штату 1806 года канцелярскимъ чинамъ Счетной Экспедиціи производится меньше всѣхъ департаментовъ прочихъ министерствъ, а потому и людей ко вступленію на службу въ Счетной Экспедиціи не отыскивается; по сей же причинѣ даже въ штатное число не достаетъ». Не замѣщены были 22 штатныя должности, всего же въ Экспедиціи было налицо 49 штатныхъ чиновниковъ и 62 канцелярскихъ. Въ Адмиралтейской Экспедиціи было только 35 человѣкъ; Управляющій этой Экспедиціей также докладывалъ, что «число штатныхъ чиновниковъ и число канцелярскихъ чиновъ, не опредѣленное штатомъ, но содержимое суммою, на то положенною, вообще столь мало, что Экспедиція съ 1807 года въ необходимости была неоднократно представлять высшему своему начальству о умноженіи оныхъ. И при этомъ сумма, положенная на канцелярскихъ чиновниковъ, такъ недостаточна, что Экспедиція весьма стѣснена въ средствахъ имѣть таковыхъ чиновниковъ столько, сколько ей неминуемо нужно для

отправленія дѣлъ». Въ Государственной Экспедиціи для ревизіи счетовъ находилось 184 человѣка (въ томъ числѣ штатныхъ 69), что было также совершенно недостаточно по сравненію съ количествомъ возложеннаго на нее труда. Въ Канцеляріи Государственнаго Контроля имѣлось всего 9 человѣкъ.

И впослѣдствіи положеніе дѣла не измѣнилось къ лучшему. Въ 1818 году Государственный Контролеръ представлялъ Комитету Министровъ, что съ 1812 года, т. е. со времени фактическаго устройства вѣдомства, «изъ Государственнаго Контроля уволилось для опредѣленія къ другимъ дѣламъ 447 чиновниковъ, большею частью изъ числа лучшихъ, опытнѣйшихъ и, такъ сказать, въ самомъ Государственномъ Контролѣ въ счетной части образовавшихся». И въ это время попрежнему не замѣщено было много штатныхъ должностей вслѣдствіе положенныхъ для этихъ должностей низкихъ окладовъ. Въ виду этого Государственный Контролеръ, несмотря на принятое рѣшеніе—не отягощать казну дополнительными ассигнованіями на Контроль до окончательнаго его устройства, входилъ въ 1821 году въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ о дополнительномъ ассигнованіи контрольному вѣдомству по 83.350 руб. въ годъ и о разрѣшеніи назначать прибавочные оклады чиновникамъ Государственнаго Контроля по мѣрѣ трудовъ ихъ и способностей, чтобы парализовать такимъ образомъ отрицательныя послѣдствія низкой нормы окладовъ. За всѣми послѣдовавшими съ 1811 года прибавками ассигнованій общая затрата казны на содержаніе всѣхъ учрежденій Государственнаго Контроля (въ числѣ 15) выразилась къ началу 1822 года въ суммѣ 383.698 руб. Всѣ эти прибавки съ правомъ назначенія содержанія «по трудамъ и способностямъ» являлись все же слабымъ палліативомъ, который не могъ много помочь дѣлу; и Государственный Контролеръ, и Совѣтъ Государственнаго Контроля, управлявшій контрольнымъ вѣдомствомъ въ концѣ царствованія Императора Александра I, продолжали жаловаться на недостатокъ личнаго состава.

Помимо общаго недостатка того времени—недостатка въ людяхъ, сколько-нибудь образованныхъ,—въ Государственномъ Контролѣ дѣйствовали еще и особо неблагопріятныя условія службы. «При большомъ у насъ вообще недостаткѣ людей, въ счетныхъ дѣлахъ опытныхъ,—объяснялъ Государственный Контролеръ въ одномъ изъ своихъ представленій въ Комитетъ Министровъ,—при непрестанно умножающейся въ нихъ надобности по открывающимся время отъ времени по разнымъ вѣдомствамъ счетнымъ установленіямъ; при чрезвычайной трудности и скучности, съ которыми сопряжена вся ревизіонная работа вообще, а особливо при той запутанности, въ которой у насъ бо́льшая часть отчетовъ представляется; при томъ общемъ негодованіи, кое ревизоры всегда лично на себя навлекаютъ, коль скоро они по долгу своему

коснутся какого-либо частнаго интереса или откроютъ неустройство той или другой части управленія; при гораздо меньшей трудности и большей привлекательности всякаго рода упражненій по другимъ частямъ и при неимѣніи, наконецъ, способовъ предоставить служащимъ по Государственному Контролю всѣхъ тѣхъ выгодъ, кои они по другимъ вѣдомствамъ имѣютъ,—предвидѣть должно, что мѣста по оному болѣе и болѣе въ людяхъ оскудѣвать будутъ». Наконецъ дѣло дошло до того, что баронъ Кампенгаузенъ входилъ въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ о совершенно исключительной мѣрѣ: «для отвращенія остановки въ производствѣ дѣлъ», онъ просилъ, чтобы министры предписали своимъ департаментамъ и канцеляріямъ не принимать просьбъ объ опредѣленіи чиновниковъ, служащихъ въ Государственномъ Контролѣ, а тѣхъ, которые будутъ уволены изъ Контроля по собственнымъ просьбамъ, не иначе опредѣлять, какъ по сношеніи съ нимъ, Государственнымъ Контролеромъ, для разъясненія, «по одному ли только желанію ихъ они уволены, или также и потому, что особенной надобности въ нихъ не было, и чтобъ они опредѣляемы были въ семъ только послѣднемъ случаѣ, т. е. тогда только, когда чиновникъ уволенъ былъ по ненастоянію въ немъ особенной надобности». Однако Комитетъ Министровъ не одобрилъ такого предположенія и, находя, что удерживать чиновниковъ на мѣстахъ противъ ихъ воли было бы для нихъ стѣснительно, предоставилъ Государственному Контролеру убѣждать ихъ къ продолженію службы на настоящихъ мѣстахъ обѣщаніемъ временныхъ наградъ и другихъ выгодъ по службѣ. Но совѣтъ этотъ не далъ благопріятныхъ результатовъ. Какъ свидѣтельствовалъ затѣмъ Государственный Контролеръ въ представленіи Комитету Министровъ въ 1818 году, «ни убѣжденія сіи, ни вызовъ желающихъ по вѣдомостямъ не имѣли понынѣ большого успѣха», такъ что нельзя было открыть учрежденное Комитетомъ Министровъ Отдѣленіе для ревизіи заграничныхъ счетовъ «за неявкою чиновниковъ, кои бы положенныя мѣста занять согласились». Такое безвыходное положеніе вынуждало Государственнаго Контролера вновь изобрѣтать «какую-либо преграду, дабы между тѣмъ отъ непрестанныхъ увольненій чиновниковъ ввѣренная ему часть не пришла въ совершенное разстройство». Такою преградой баронъ Кампенгаузенъ признавалъ нѣкоторое видоизмѣненіе уже предлагавшейся имъ мѣры—запрещеніе увольнять контрольныхъ чиновниковъ до того времени, пока на мѣсто ихъ не отыщутся другіе съ достаточными способностями. Комитетъ Министровъ и на этотъ разъ не пошелъ навстрѣчу предположеніямъ Государственнаго Контролера и остался при прежнемъ мнѣніи, что предлагаемыя мѣры были бы большимъ стѣсненіемъ для чиновниковъ, а для имѣющихъ дворянское достоинство—и нарушеніемъ ихъ дворянскихъ правъ; «есть-ли же бы и послужили сіи мѣры преградою къ удержанію теперь чиновниковъ въ Государственномъ Контролѣ, то нѣтъ

сомнѣнія, что онѣ же будутъ еще сильнѣйшею преградою ко вступленію впредь въ сіе вѣдомство на службу».

Съ цѣлью удержать чиновниковъ отъ бѣгства изъ контрольнаго вѣдомства Государственный Контролеръ стремился поставить ихъ по возможности въ одинаковое положеніе съ чиновниками другихъ вѣдомствъ. Такъ, въ 1815 году онъ входилъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ, ссылаясь на то, что преимущества по производству въ чины по военному и морскому вѣдомствамъ привлекаютъ въ эти вѣдомства лучшихъ чиновниковъ Военной и Адмиралтейской Экспедицій, просилъ распространить преимущества по производству въ чины и на служащихъ въ этихъ Экспедиціяхъ. Докладъ Государственнаго Контролера Высочайше утвержденъ 26 мая 1815 г. Въ тѣхъ же цѣляхъ Государственный Контролеръ исходатайствовалъ въ 1818 году для классныхъ чиновниковъ своего вѣдомства право носить мундиры (цвѣтъ бархата—яхонтовый) и исхлопоталъ имъ (со столоначальниковъ и ниже) единовременную выдачу, не въ зачетъ, мѣсячнаго оклада, «съ тѣмъ чтобы управляющіе наблюдали, чтобы затѣмъ уже всѣ классные чиновники ихъ вѣдомства для единообразія въ самомъ непродолжительномъ времени имѣли мундиры по новому образцу, не донашивая старыхъ, въ особенности же присвоенныхъ военному и морскому вѣдомствамъ».

Приведенные факты наглядно показываютъ, какъ трудно было положеніе новаго вѣдомства въ вопросѣ о личномъ составѣ служащихъ въ немъ. Оставленное при старыхъ штатахъ, оно не могло обѣщать «выгодъ по службѣ», а между тѣмъ требовало отъ своихъ служащихъ напряженной работы—«трудной и скучной», навлекающей на нихъ «общее негодованіе». Безпристрастное ознакомленіе съ грудами обширныхъ и тщательно составленныхъ докладовъ того времени по результатамъ ревизіи вызываетъ чувство невольнаго уваженія къ качеству этой работы и къ скромнымъ, незамѣтнымъ работникамъ, сумѣвшимъ достичь положительныхъ результатовъ ревизіи при самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ. Такіе результаты дѣятельности представителей Контроля получали высокую оцѣнку со стороны столь авторитетнаго учрежденія, какъ Сенатъ. Такъ, послѣдній, по поводу разсмотрѣнія имъ составленныхъ въ Государственномъ Контролѣ расчетовъ о взысканіи съ тайнаго совѣтника графа Орлова 1.390 тыс. руб., сообщилъ особымъ указомъ Государственному Контролеру, что онъ, «Правительствующій Сенатъ, проходя разсмотрѣніемъ всѣ подробности расчетовъ, въ семъ дѣлѣ заключающихся, не могъ не замѣтить, что оные, не взирая на многосложность и запутанность матеріаловъ, служившихъ имъ основаніемъ, обработаны наилучшимъ образомъ и приведены къ такой точности и ясности, которыя по всей справедливости заслуживаютъ одобренія, а поэтому полагаетъ предоставить Вамъ, Г. И. д. Государственнаго Контролера, трудившемуся, по объясненію Вашему,

надъ сими расчетами Оберъ-Контролеру Желѣзнову объявить отъ лица Правительствующаго Сената совершенную признательность». Такая оцѣнка тѣмъ болѣе заслуживаетъ вниманія, что обычный составъ этихъ скромныхъ работниковъ на низшихъ должностяхъ—люди упорнаго и добросовѣстнаго труда, только трудомъ проложившіе себѣ дорогу. Вотъ, напримѣръ, современный учрежденію Государственнаго Контроля формуляръ Столоначальника Бардукова: въ теченіе 36 лѣтъ службы онъ послѣдовательно проходилъ должности пищика, писца, копіиста, подканцеляриста, канцеляриста, регистратора, бухгалтера, секретаря младшихъ портовъ, секретаря IX класса, помощника столоначальника и, наконецъ, столоначальника. Это наиболѣе обычная карьера низшихъ контрольныхъ чиновниковъ того времени, проходившихъ дѣловую школу на самой службѣ и производившихъ всю черную работу ревизіоннаго дѣла. Слѣдующую категорію служащихъ представляли чиновники изъ дворянъ, начинавшіе свою службу въ полкахъ. Должности повыше занимались лицами со среднимъ и высшимъ образованіемъ; это былъ наименѣе положительный элементъ служебнаго персонала, такъ какъ предъ ними открывались обыкновенно болѣе выгодныя перспективы въ другихъ мѣстахъ, пока матеріальное положеніе служащихъ въ Контролѣ не было улучшено.

Наличный составъ контрольныхъ учрежденій былъ такимъ образомъ совершенно недостаточенъ для того, чтобы въ новоучрежденномъ вѣдомствѣ могла утвердиться та система отчетности, примѣненіе которой съ первыхъ же шаговъ потребовало бы весьма значительныхъ матеріальныхъ средствъ и большого личнаго состава вѣдомства.

IX.

Обороты *мѣстныхъ учрежденій* ревизовались Государственнымъ Контролемъ при посредствѣ казенныхъ палатъ.

При учрежденіи Государственнаго Контроля счетныя отдѣленія казенныхъ палатъ, по разуму ст. 10 Манифеста 28 января 1811 г., должны были войти въ составъ Государственнаго Контроля. Такъ какъ этого однако не произошло, то вѣдомство Государственнаго Контроля оставалось безъ своихъ мѣстныхъ ревизіонныхъ учрежденій, а дѣйствительными ревизіонными установленіями въ губерніяхъ оказались счетныя отдѣленія казенныхъ палатъ. Здѣсь-то и совершалась основная контрольная работа—ревизія документальной отчетности мѣстныхъ учрежденій, за исключеніемъ лишь сравнительно немногихъ, доставлявшихъ отчетность непосредственно въ Государственную Экспедицію для ревизіи счетовъ. Между тѣмъ, входя въ кругъ общихъ губерн-

скихъ учрежденій, счетныя отдѣленія казенныхъ палатъ не представляли ревизіонныхъ учрежденій въ собственномъ смыслѣ и заботились больше о составленіи годового отчета объ оборотахъ по губерніи, чѣмъ о непосредственной повѣркѣ отчетности; такъ, изъ дѣлъ Государственнаго Контроля видно, что годовые отчеты составлялись палатами нерѣдко по даннымъ, взятымъ прямо изъ не обревизованной отчетности. Счетныя отдѣленія палатъ и не могли производить ревизію надлежащимъ образомъ. Этому препятствовала прежде всего ограниченность состава рабочихъ силъ этихъ отдѣленій, совершенно не соотвѣтствовавшаго количеству возложенной на нихъ работы. Отчетность даже столичныхъ палатъ находилась въ полномъ безпорядкѣ, и въ концѣ концовъ ея накапливалось столько, что повѣрить всѣ залежи становилось уже фактически невозможнымъ; тогда возникали ходатайства объ освобожденіи казенныхъ палатъ отъ составленія отчетовъ за цѣлый рядъ лѣтъ по нѣкоторымъ или даже по всѣмъ губернскимъ оборотамъ. Въ концѣ царствованія Императора Александра I С.-Петербургская Казенная Палата доносила Министру Финансовъ, что «годовыхъ отчетовъ о партикулярныхъ суммахъ съ 1806 года понынѣ въ Государственную Экспедицію для ревизіи счетовъ посылаемо не было, и съ того времени по 1816 годъ не имѣется необходимыхъ къ сочиненію оныхъ документовъ, а съ сего года по 1825 г. въ отношеніи книгъ и счетовъ препятствій хотя и не предстоитъ, но какъ подлежащее время уже пропущено и отчеты о пратикулярныхъ суммахъ, по многочисленности суммъ, столь обширны», то Палата ходатайствуетъ разрѣшить ей, «чтобы отсылку отчетовъ начать уже съ 1822 года, по примѣру сдѣланнаго освобожденія Лифляндской Казенной Палаты отъ доставленія отчетовъ о партикулярныхъ суммахъ съ 1806 по 1820 г.г., по уваженію того, что по прошествіи столь долгаго времени повѣрка всѣхъ тѣхъ счетовъ по цѣлой губерніи за нѣсколько лѣтъ и составленіе изъ нихъ выписокъ было бы затруднительно». Въ виду большой отсталости въ ревизіи отчетности, въ нѣкоторыхъ палатахъ учреждались особыя временныя ревизіонныя отдѣленія.

Послѣ документальной повѣрки отчетности губернскихъ учрежденій счетное отдѣленіе казенной палаты должно было составлять общій отчетъ о губернскихъ оборотахъ и затѣмъ отсылать его на ревизію въ Государственный Контроль. Въ послѣднемъ сущность ревизіонной работы по повѣркѣ отчетовъ казенныхъ палатъ состояла въ наблюденіи за соотвѣтствіемъ дѣйствительныхъ поступленій и расходовъ учрежденій съ утвержденными росписаніями, а также въ сличеніи правильности показанія по отчетамъ суммъ, выдаваемыхъ губернскимъ учрежденіямъ и получаемымъ отъ нихъ.

Въ общемъ ревизія отчетовъ казенныхъ палатъ едва ли не въ большей степени, чѣмъ ревизія другихъ отчетовъ, сводилась къ формальной бухгал-

терской повѣркѣ цифровыхъ данныхъ и, отнимая много времени у центральнаго Контроля, никоимъ образомъ не могла быть ревизiей по существу дѣйствiй за отсутствiемъ при отчетѣ оправдательныхъ документовъ. По этой именно причинѣ Контроль лишенъ былъ возможности обнаруживать дѣйствительныя злоупотребленiя, которыя не могли бы ускользнуть при повѣркѣ подлинной отчетности. Такъ, напр., при указанной системѣ ревизiи не замѣчены были крупныя злоупотребленiя, производившiяся въ первой четверти XIX вѣка въ С.-Петербургской Управѣ Благочинiя Казначеемъ Славковичемъ. Ревизiя оборотовъ Управы производилась по подлиннымъ документамъ въ мѣстной Казенной Палатѣ, но послѣдняя при повѣркѣ не сличала расходы суммъ Управы съ приходами другихъ губернскихъ учрежденiй и не слѣдила за своевременностью поступленiя суммъ въ Уѣздное Казначейство; въ результатѣ такого рода недосмотра Казенной Палатой не замѣчена была растрата въ суммѣ свыше 676.000 руб. При такихъ условiяхъ ревизiя отчетовъ казенныхъ палатъ была обычно безплодною по своимъ результатамъ. «Никогда почти,—по отзыву Совѣта Государственнаго Контроля,—какъ извѣстно изъ опытовъ, не было примѣра, чтобы по нимъ открыты были какiя-либо взысканiя и слѣдовательно упущенiя казенной пользы». Вслѣдствiе этого, а также въ виду того труда, какой затрачивался на ревизiю отчетовъ казенныхъ палатъ, Совѣтъ представлялъ Государственному Контролеру, чтобы отчеты казенныхъ палатъ «оставить безъ всякой ревизiи, дабы, черезъ то, время, которое бы на ревизiю ихъ употреблено было, могло обращено быть на ревизiю счетовъ, съ вящшею пользою соединенныхъ; имѣть же сiи отчеты для однѣхъ справокъ объ отпускахъ и поступленiяхъ суммъ, при ревизiи другихъ счетовъ нужныхъ». Такое ненормальное положенiе прекратилось лишь послѣ того, какъ Государственный Контроль получилъ свои мѣстныя ревизiонныя учрежденiя.

X.

При указанныхъ выше неблагопрiятныхъ условiяхъ дѣятельности Государственнаго Контроля глава новаго вѣдомства вынужденъ былъ изыскивать такiе способы, при помощи которыхъ только и могли быть въ то время осуществлены контрольными учрежденiями ихъ обязанности—въ предѣлахъ практически достижимыхъ результатовъ, хотя бы и съ нѣкоторымъ ограниченiемъ объема правъ и полномочiй, предоставленныхъ Государственному Контролю. «Не должно терять изъ виду,—писалъ баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ въ одной руководящей резолюцiи,—что ежедневные опыты по контролю доказываютъ, что гораздо лучше допустить правила, хотя и несовершенныя, но по коимъ

успѣха ожидать можно, нежели такія, кои, хотя бы они въ другихъ отношеніяхъ были предпочтительны, но исполнены быть не могутъ безъ неопредѣленнаго въ окончаніи дѣлъ промедленія.» Этотъ компромиссный путь между принципіальными требованіями контроля съ одной стороны и требованіями практической необходимости съ другой и выразился въ упрощеніи какъ самой отчетности, такъ и пріемовъ ревизіи ея—въ томъ направленіи, какое опредѣлилось еще съ конца XVIII вѣка.

Ко времени учрежденія Государственнаго Контроля обороты военныхъ и морскихъ учрежденій повѣрялись въ центральныхъ счетныхъ экспедиціяхъ по подлиннымъ документамъ, гражданскія же учрежденія или повѣряли сами себя непосредственно, посылая въ Государственную Экспедицію для ревизіи счетовъ общіе отчеты, или же отправляли свою подлинную отчетность въ казенныя палаты, которыя, обревизовавъ ее, уже сами составляли общіе отчеты и отсылали ихъ въ Государственную Экспедицію отъ себя. Такъ какъ затѣмъ, съ учрежденіемъ отдѣльнаго вѣдомства Государственнаго Контроля, составленіе общаго устава для дѣйствія его замедлилось, то послѣдовали по отдѣльнымъ вѣдомствамъ частныя распоряженія, установлявшія здѣсь порядокъ отчетности и ревизіи. Въ 1812 году Комитетомъ Министровъ возложена была на вновь открытыя тогда по военнымъ департаментамъ счетныя отдѣленія предварительная повѣрка и учетъ приходныхъ и расходныхъ книгъ, а въ 1813 году подобное же распоряженіе сдѣлано Адмиралтейскою Коллегіею и по морскому вѣдомству. При такой предварительной повѣркѣ книгъ въ подотчетномъ вѣдомствѣ Военная и Адмиралтейская Счетныя Экспедиціи признавали возможнымъ ревизовать не всѣ приходо-расходныя книги, чтобы такимъ путемъ хотя до нѣкоторой степени предупредить накопленіе вновь поступающей отчетности. Въ отношеніи гражданскихъ учрежденій сохранился въ общемъ прежній порядокъ отчетности и ревизіи: учрежденія центральныя и не состоявшія въ вѣдѣніи губернскихъ начальствъ, произведя сами предварительно ревизію документальной отчетности, посылали свои общіе отчеты непосредственно въ Государственную Экспедицію для ревизіи счетовъ, мѣстныя же учрежденія, входившія въ составъ губернскаго управленія, попрежнему отчитывались предъ Государственнымъ Контролемъ чрезъ посредство казенныхъ палатъ.

Установленіе системы общихъ отчетовъ основывалось такимъ образомъ главнѣйше на томъ, что документальная повѣрка отчетности производилась предварительно въ самихъ вѣдомствахъ; это и давало Государственному Контролю возможность ограничиться ревизіей «въ общемъ государственномъ видѣ». Государственная Экспедиція для ревизіи счетовъ, ограничивая ревизію отчетовъ повѣркою правильности ихъ въ отношеніи къ общей сложности приходовъ, расходовъ и выводимыхъ изъ нихъ остатковъ, въ качествѣ основа-

нія для такого направленія ревизіи въ сторону именно обобщенія обыкновенно указывала на то, что повѣрка счетовъ «производится уже въ самомъ департаментѣ, въ которомъ единственно, по свойству доходовъ его и при данныхъ ему способахъ, оная съ надлежащею точностью и гораздо удобнѣе можетъ быть чинима». При такихъ условіяхъ на обязанности собственно контрольныхъ учрежденій оставалось, не входя въ разсмотрѣніе правильности показанныхъ въ отчетахъ цифровыхъ данныхъ, повѣрять правильность ихъ движенія и соотвѣтствіе основаніямъ назначеній. Приходы по сборамъ принимались по показаніямъ въ отчетахъ, относительно же штатныхъ расходовъ установлено «сличать съ финансовыми смѣтами, въ коихъ уже по обыкновенной формѣ смѣтъ указывается, на основаніи какихъ штатовъ и указовъ отпуски суммъ на какіе именно предметы ассигнуются, также съ особыми въ теченіе года назначеніями, не входя въ разсмотрѣніе вычетовъ изъ жалованья на госпиталь, инвалидовъ, за повышеніе чинами и проч. Но о сихъ вычетахъ наблюдать только, все ли то, что по отчетамъ въ вычетѣ показывается, отослано, куда по законамъ слѣдуетъ». При этомъ отвѣтственность за обнаруженныя въ повѣренныхъ уже оборотахъ неправильности возлагается на предыдущія ревизіонныя инстанціи, повѣрявшія отчетность по документамъ: «а затѣмъ, если бы впослѣдствіи открылось по онымъ что-либо противное сдѣланнымъ отъ департамента удостовѣреніямъ, дальнѣйшая въ томъ отвѣтственность остается уже на самомъ департаментѣ», такъ какъ документальная правильность оборотовъ «подлежитъ собственной его документальной повѣркѣ». Принятая ревизіонная практика переносила такимъ образомъ центръ тяжести ревизіи на административныя мѣста, дѣятельность же контрольныхъ учрежденій ограничивалась простою свѣркой данныхъ, добытыхъ уже ранѣе при ревизіи подлинной отчетности.

Предварительная повѣрка отчетности въ распорядительныхъ вѣдомствахъ давала Государственному Контролю основаніе къ дальнѣйшимъ сокращеніямъ отчетнаго матеріала и упрощенію пріемовъ ревизіи, къ чему настоятельно побуждался Контроль какъ громадными залежами старой, такъ и обиліемъ вновь поступающей отчетности, при указанномъ уже совершенно недостаточномъ составѣ ревизующихъ. Особенно большое значеніе, въ смыслѣ такого сокращенія, имѣли утвержденныя Сенатомъ 29 октября 1814 года, по представленію Государственнаго Контролера, правила для составленія общихъ отчетовъ по департаментамъ. «По симъ общимъ началамъ,—какъ говорилъ о нихъ самъ Государственный Контролеръ,—исключены всѣ тѣ подробности, кои обыкновенно входятъ въ составъ частныхъ отчетовъ, и обращено вниманіе на одни главные предметы хозяйственности, кои, казалось бы, всякому доброму хозяину, когда не чуждъ въ собственныхъ своихъ дѣлахъ, не могутъ не быть извѣстны».

Упомянутыми правилами постановляется, что до изданія устава Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ отчетность должна доставляться въ Государственный Контроль не въ видѣ подробныхъ отчетовъ, но въ видѣ краткихъ счетныхъ выписокъ на слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ. Всѣ расходы на жалованье и расходы канцелярскіе, расходы на годовые ремонты, на разъѣзды, денежныя награжденія и т. п. показывать одними перечнями, не входя ни въ какія по нимъ подробности, отмѣчая только, на основаніи какихъ штатовъ, узаконеній или особыхъ указовъ они произведены, сколько отъ нихъ оказалось остатковъ и куда остатки эти обращены, чтобы при ревизіи можно было удостовѣриться, что расходы не вышли изъ предѣловъ штатныхъ назначеній и что остатокъ отъ нихъ поступилъ, куда слѣдуетъ. Расходы на разныя заготовленія, работы и постройки должно было показывать также перечнями, но, чтобы при ревизіи можно было судить объ ихъ законности, къ этимъ статьямъ установлено прилагать копіи со смѣтъ, положеній и контрактовъ, съ объясненіемъ при этомъ,—если что по контрактамъ заготовлено,—кѣмъ они утверждены были, въ какіе сроки что поставлено и сколько за просрочку взыскано; если же заготовленія, работы или постройки произведены хозяйственнымъ образомъ, нужно было указать,—съ чьего разрѣшенія. Къ отчетности по работамъ, постройкамъ и починкамъ должны быть кромѣ того прилагаемы свѣдѣнія, кѣмъ онѣ свидѣтельствованы по окончаніи и что при свидѣтельствѣ оказалось не выполненнымъ противъ смѣтъ и контрактовъ, и сколько за то удержано денегъ. Наконецъ, расходы на денежныя ссуды, гдѣ таковые расходы существовали, должны были показываться по каждой ссудѣ отдѣльною статьею, съ приложеніемъ утвержденныхъ въ отношеніи къ ссудѣ положеній и заключенныхъ договоровъ, чтобы ревизія могла удостовѣриться, съ одной стороны, что договоры заключены на точномъ основаніи утвержденныхъ положеній, съ другой,—что въ опредѣленное время обратно поступило, въ возвратъ ссуды, то, что по договору слѣдовало.

Эти правила и должны были служить основою какъ для подотчетныхъ учрежденій при составленіи отчетности, такъ и для контрольныхъ—при ревизіи, почему они и повторялись затѣмъ неоднократно. Такъ, когда барону Б. Б. Кампенгаузену Высочайше повелѣно было, при увольненіи его въ 1816 году въ отпускъ на пять мѣсяцевъ, составить для Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ наставленіе для руководства во время его отсутствія, онъ въ наставленіи этомъ обращалъ вниманіе ревизующихъ главнымъ образомъ на то, чтобы они «вникнули въ разумъ утвержденныхъ указомъ Правительствующаго Сената 29 октября 1814 г. общихъ правилъ». Постепенно идея общихъ или генеральныхъ отчетовъ, будучи энергично отстаиваема первымъ Государственнымъ Контролеромъ барономъ Б. Б. Кампенгаузеномъ, пустила въ

вѣдомствѣ настолько прочные корни, что признается наконецъ единственно плодотворною. Такъ, Совѣтъ Государственнаго Контроля, обсуждая въ 1821 году вопросъ о доставленіи при общихъ отчетахъ по гражданскому и военно-морскому вѣдомствамъ особыхъ расчетовъ по отдѣльнымъ операціямъ, высказываетъ, что «ревизія сихъ расчетовъ можетъ принесть несравненно вящшую пользу, нежели ревизія множества разныхъ книгъ; ибо долголѣтнимъ опытомъ существованія Государственнаго Контроля дознано, что важнѣйшія взысканія открывались не по другимъ какимъ счетамъ, какъ по расчетамъ о подобныхъ вышеозначеннымъ операціяхъ; и слѣдовательно надзоромъ-то за ними важнѣйшія казенныя выгоды охранены быть могутъ».

Такъ какъ установленіе положительныхъ, точныхъ ревизіонныхъ правилъ и самый успѣхъ ревизіи находятся въ непосредственной зависимости отъ состоянія ревизуемой отчетности, то очевидно было, что правильная постановка ревизіи какъ мѣстной, такъ и въ Государственномъ Контролѣ возможна была лишь при условіи упорядоченія отчетнаго дѣла въ подотчетныхъ учрежденіяхъ. На это обстоятельство и обращено было вниманіе Государственнаго Контроля. Государственный Контролеръ вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ докладомъ о составленіи правилъ и формъ для счетныхъ отдѣловъ при министерскихъ департаментахъ, намѣтивъ при этомъ и основныя черты организаціи ревизіонной дѣятельности Контроля въ зависимости отъ упорядоченія отчетнаго дѣла въ распорядительныхъ управленіяхъ. Представленіе это заслуживаетъ вниманія въ томъ отношеніи, что здѣсь глава контрольнаго вѣдомства не только отстаиваетъ свою основную точку зрѣнія о ненужности документальной ревизіи въ Государственномъ Контролѣ, но и старается обосновать эту мысль на существующихъ узаконеніяхъ о Государственномъ Контролѣ.

«Соотвѣтственно какъ 16 пункту Манифеста, такъ общему Учрежденію Министерствъ и общимъ основаніямъ и понятіямъ о государственной счетной ревизіи,—говорится въ представленіи Государственнаго Контролера отъ 25 апрѣля 1819 года,—первымъ правиломъ при семъ устройствѣ должно принять, что всѣ департаменты и главныя мѣста обязаны повѣрять мѣста и лица подчиненныя, и не иначе какъ по учиненіи сей повѣрки доставлять на ревизію общіе отчеты, кои бы служили свидѣтельствомъ исправности въ оборотахъ всѣхъ суммъ и капиталовъ, въ вѣдѣніи ихъ состоящихъ, и того, что по онымъ надлежащимъ образомъ сочтены подчиненные ихъ; Государственный же Контроль не долженъ уже за симъ имѣть никакихъ непосредственныхъ сношеній съ мѣстами и лицами, департаментамъ и главнымъ мѣстамъ подчиненными, не долженъ повѣрять частные ихъ отчеты и входить вообще при повѣркѣ оборотовъ суммъ и капиталовъ въ разсмотрѣніе мелочей,—онъ долженъ обозрѣвать, соображать и повѣрять ихъ въ общемъ государ-

ственномъ видѣ. Въ семъ-то самомъ намѣреніи общимъ Учрежденіемъ Министерствъ предназначено, чтобъ по всѣмъ департаментамъ, по вѣдомству коихъ обращаются казенныя суммы и капиталы, учреждены были особыя счетныя отдѣленія и столы для повѣрки подчиненныхъ симъ департаментамъ мѣстъ и для составленія общихъ годовыхъ отчетовъ по всѣмъ своимъ оборотамъ. Но какъ съ одной стороны многіе изъ сихъ департаментовъ не вдругъ на сихъ общихъ правилахъ устроились, нѣкоторые же и понынѣ устройства сего еще не получили, въ тѣхъ же, кои хотя и устроились и въ коихъ хотя учреждены счетныя отдѣленія обширныя и штатомъ гораздо превосходнѣйшимъ, нежели Государственный Контроль, снабженныя, но какъ при всемъ томъ означенный выше порядокъ отчетности дѣйствія своего во многихъ изъ нихъ еще не воспріялъ, то по самой необходимости и Государственному Контролю не могло быть дано устройство, которое сему только порядку соотвѣтствовать должно». Поэтому Государственный Контролеръ предлагалъ установить, чтобы: «1) на будущее время, считая съ 1820 г., никакіе уже частные счеты и отчеты подчиненныхъ министерскимъ департаментамъ мѣстъ и лицъ, не обращаясь въ Государственный Контроль, повѣрялись въ тѣхъ самыхъ департаментахъ; 2) постепенно сдѣланы были всѣ тѣ распоряженія, которыя по тому или другому департаменту могутъ быть признаны нужными для полной отчетности ихъ по оборотамъ суммъ, въ вѣдомствѣ ихъ состоящихъ».

Комитетъ Министровъ согласился съ Государственнымъ Контролеромъ и полагалъ предоставить Совѣту Государственнаго Контроля немедленно приступить къ составленію подробныхъ правилъ и формъ для счетныхъ отдѣленій по департаментамъ и затѣмъ сообщить ихъ въ проектахъ всѣмъ тѣмъ министрамъ, по вѣдомству которыхъ должны существовать эти отдѣленія; по соглашеніи поступившихъ замѣчаній правила имѣли быть представлены въ Государственный Совѣтъ. Но Государь нѣсколько измѣнилъ положеніе Комитета Министровъ и повелѣлъ, для скорости дѣла, учредить особый Комитетъ изъ членовъ Совѣта Государственнаго Контроля и изъ свѣдущихъ чиновниковъ, по одному изъ каждаго департамента.

Комитетъ изъ представителей вѣдомствъ былъ составленъ и работалъ со второй половины 1819 до начала 1821 года. Ему предстояло прежде всего рѣшить основной вопросъ о системѣ ревизіи въ Государственномъ Контролѣ,—производить ли повѣрку по документальной отчетности, или по общимъ отчетамъ. Поэтому центральное мѣсто въ занятіяхъ Комитета и заняли сужденія о преимуществахъ той или иной системы. Пять членовъ отъ Совѣта Государственнаго Контроля, къ которымъ присоединялось большинство членовъ Комитета (19 чел.), поддерживали точку зрѣнія Государственнаго Контролера бар. Б. Б. Кампенгаузена, что въ Государственный

Контроль должны поступать общіе годовые отчеты по министерскимъ департаментамъ и главнымъ управленіямъ, обнимающіе всѣ вообще въ распоряженіи ихъ состоящіе приходы и расходы, подлинныя же приходо-расходныя книги съ относящимися къ нимъ документами должны представляться тѣмъ мѣстамъ и лицамъ своего же вѣдомства, передъ которыми приходорасходчики должны отчитываться въ административномъ порядкѣ. Меньшинство же членовъ (4 чел.), присоединившись къ мнѣнію представителя Экспедиціи о государственныхъ доходахъ надворнаго совѣтника Севринова, отстаивали противоположную точку зрѣнія, а именно,—что отсылаемые въ Государственный Контроль отчеты должны заключать въ себѣ приходы и расходы собственно самихъ департаментовъ и что подлинныя приходо-расходныя книги должны поступать въ Государственный Контроль.

Въ журналахъ Комитета не содержится указаній на тѣ мотивы, какіе приводили въ защиту своего взгляда представители большинства. Но сохранился въ высшей степени цѣнный документъ—особое мнѣніе Севринова; если бы мнѣніе это получило перевѣсъ, то Государственный Контроль вступилъ бы на путь документальной повѣрки всей отчетности въ учрежденіяхъ особаго самостоятельнаго вѣдомства почти на полвѣка ранѣе, чѣмъ это случилось на самомъ дѣлѣ.

Основная мысль Севринова заключается въ томъ, что въ существующемъ Положеніи о Государственномъ Контролѣ содержится самая правильная, не нуждающаяся въ измѣненіяхъ, контрольная система. «Учрежденіемъ Государственнаго Контроля и изданными для сей части главными правилами,—говоритъ Севриновъ,—порядокъ ревизіи государственныхъ счетовъ у насъ въ Россіи поставленъ на самую возможную степень совершенства», тогда какъ «предложеніе Государственнаго Контролера о возложеніи на департаменты и главныя мѣста ревизіи отчетовъ подчиненныхъ имъ мѣстъ представляется не только противнымъ кореннымъ указаніямъ и общимъ понятіямъ о ревизіи, но и неудобнымъ въ самомъ его исполненіи.» Отрицательные практическіе результаты вводимой системы общихъ отчетовъ Севриновъ указываетъ въ томъ, что «счетныя отдѣленія департаментовъ, будучи подчинены онымъ и участвуя въ распоряженіяхъ по обороту суммъ, не могутъ имѣть смѣлости (какъ сказано въ указѣ 1733 г.) открывать за собственнымъ начальствомъ какія-либо упущенія, а Государственный Контролеръ, получая отъ департаментовъ краткіе счеты или выписки изъ повѣренныхъ ими отчетовъ, для одного только обозрѣнія въ государственномъ видѣ, равномѣрно не будетъ имѣть возможности повѣрять во всей подробности дѣйствія какъ самихъ департаментовъ, такъ и подчиненныхъ имъ мѣстъ». Раздѣленіе обязанностей Государственнаго Контроля между всѣми министерствами, по убѣжденію Севринова, «ослабитъ дѣйствія его до такой степени, что едва ли не

произойдетъ отъ того и самое уничтоженіе всей, толико важной и необходимой по многимъ отношеніямъ, части государственнаго управленія». Это не могло входить въ намѣреніе правительства, ибо «если бы при учрежденіи министерствъ правительство имѣло въ предметѣ возложить подробную повѣрку годовыхъ отчетовъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ на главныя, то съ симъ намѣреніемъ несообразно бы было учрежденіе особаго министерства для ревизіи государственныхъ счетовъ». Установленный съ учрежденіемъ этого «особаго министерства» порядокъ ревизіи, «будучи столько же совершенъ, сколько и удобенъ къ исполненію», не требуетъ никакихъ измѣненій и нуждается лишь въ подробномъ развитіи—въ точномъ согласіи съ началами Манифеста 28 января 1811 г. При практическомъ осуществленіи этихъ началъ «всѣ мѣста, занимающіяся ревизіею отчетовъ, въ томъ числѣ и счетныя при казенныхъ палатахъ экспедиціи, поступятъ въ завѣдываніе Государственнаго Контролера, и сіи послѣднія составятъ губернскія отдѣленія Главнаго Управленія ревизіи счетовъ. Тогда останется только подтвердить установленное уже правило для представленія отчетовъ, а именно: чтобы всѣ мѣста, въ губерніяхъ состоящія, какого бы они вѣдомства ни были, годовые свои отчеты со всѣми принадлежащими къ тому книгами и документами представляли въ губернскія отдѣленія Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ, а всѣ прочія мѣста и лица, не подлежащія отчетностью симъ отдѣленіямъ, какъ то: государственныя казначейства, Экспедиція о государственныхъ доходахъ, департаменты министерскіе и другія особыя управленія, годовые свои отчеты о тѣхъ только суммахъ, кои обращаются въ непосредственномъ ихъ распоряженіи, посылали прямо въ Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ.» Резюмируя свои положенія, Севриновъ въ заключеніе указываетъ, что «сей только, можно сказать, единственный и согласный съ существующими узаконеніями образъ ревизіи государственныхъ счетовъ можетъ довести часть сію до желаемаго совершенства и удовлетворить цѣли ея назначенія. Государственный Контроль будетъ производить самую основательную и подробную повѣрку по всѣмъ государственнымъ счетамъ, и тѣмъ самымъ получитъ возможность въ точности выполнить Высочайше возложенную на него обязанность. ...Послѣ сего останется Государственному Контролеру мѣста, занимающіяся ревизіею счетовъ, поставить на ту степень удобности, чтобы они могли съ желаемымъ успѣхомъ выполнить свои обязанности. При семъ случаѣ не можетъ быть препятствіемъ ни обширность штата сего управленія, ни сопряженныя съ тѣмъ издержки, ибо польза, долженствующая произойти отъ совершеннаго устройства столь важной части государственнаго управленія, несомнѣнно важнѣе всякаго въ семъ случаѣ пожертвованія. Одно ожиданіе неизбѣжной и скорой ревизіи отъ мѣста посторонняго и неприкосновеннаго

къ дѣйствіямъ лицъ, отчетностью обязанныхъ, обуздаетъ всякое покушеніе на утрату казеннаго интереса и возбудитъ заботу и попеченіе къ правильному производству счетовъ о ввѣренныхъ суммахъ».

По окончаніи занятій Комитета, баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ вошелъ съ представленіемъ (29 августа 1821 г.) въ Комитетъ Министровъ объ установленіи системы ревизіи общихъ отчетовъ. Въ представленіи этомъ онъ останавливается главнымъ образомъ на затрудненіяхъ, связанныхъ съ повѣркой подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ въ Военной и Адмиралтейской Счетныхъ Экспедиціяхъ и указываетъ единственный способъ избѣжать этихъ затрудненій—въ передачѣ ревизіи подлинной отчетности на мѣста. «Затрудненіе сіе не существовало бы,—говорилъ баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ,—если бы сіи подлинныя приходныя и расходныя книги повѣрялись въ тѣхъ управленіяхъ, подъ надзоромъ коихъ содержатели оныхъ дѣйствовали и при коихъ имѣется бо́льшая часть бывшей по предметамъ, въ сихъ книгахъ заключающимся, переписки; имъ стоитъ иногда взглянуть только на дѣло, чтобъ рѣшить тотъ или другой вопросъ, который при ревизіи въ стороннемъ вѣдомствѣ не можетъ быть иначе разрѣшаемъ, какъ обширною перепискою. Сверхъ того, начальства всегда имѣютъ ближайшіе и сильнѣйшіе способы принудить подчиненныхъ къ доставленію потребныхъ объясненій и положеній, нежели постороннее мѣсто».

Исходя изъ такихъ соображеній, баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ предлагаетъ принять въ основу новаго устройства Государственнаго Контроля слѣдующія положенія: «1) Въ Государственный Контроль не должны поступать никакіе общіе отчеты мѣстныхъ управленій, своему собственному начальству отчетами обязанныхъ, а одни общіе отчеты министерскихъ департаментовъ и мѣстныхъ управленій, объемлющіе весь кругъ суммъ и капиталовъ, какъ за нихъ самихъ, такъ и подъ надзоромъ ихъ обращающихся. Отчеты сіи должны доказывать, что главныя сіи мѣста въ собственныхъ своихъ распоряженіяхъ по суммамъ и капиталамъ не удалились отъ правилъ, законами предписанныхъ, и что подчиненные исправно учитываются въ своихъ вѣдомствахъ, не касаясь однако ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ мелочей. Отчеты сіи должны быть составлены хотя въ сокращенномъ, но въ систематическомъ видѣ и сопровождаемы важнѣйшими документами. Они должны доказать, что то или другое вѣдомство не вышло изъ росписанія безъ особаго на то дозволенія, что оно не задолжалось, что оно не вышло изъ штатнаго положенія и что по хозяйственнымъ распоряженіямъ наблюдены были узаконенныя правила. 2) Повѣрка подлинныхъ книгъ приходчиковъ и расходчиковъ должна быть сколь возможно болѣе приближена къ своимъ источникамъ, а потому она должна производима быть частію при мѣстныхъ управленіяхъ, когда содержатели оныхъ состояли подъ непосред-

ственнымъ надзоромъ сихъ послѣднихъ, соотвѣтственно тому, какъ въ теченіе года повѣряются текущіе ихъ счеты, вѣдомости или самые списки съ подлинныхъ книгъ; Государственный же Контроль долженъ только имѣть право требовать на перевѣрку нѣкоторыя изъ сихъ книгъ, по учиненной уже имъ въ своихъ вѣдомостяхъ повѣркѣ, для удостовѣренія чрезъ то высшаго правительства, что сія ихъ въ своихъ вѣдомостяхъ повѣрка производится надлежащимъ порядкомъ.» «А такъ какъ мѣста, повѣряющія оныя (книги),—прибавляетъ баронъ Кампенгаузенъ,—никогда не могутъ напередъ знать, какія именно книги требованы будутъ на перевѣрку, то сіе самое побудитъ ихъ повѣрять всѣ оныя съ строгостію, дабы не подвергнуть себя отвѣтственности.» Но вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Контролеръ опредѣленно высказывается, что предложеніе имъ системы общихъ отчетовъ исходитъ изъ основъ не принципіальныхъ, а чисто практическихъ. Принципіальное превосходство системы повѣрки подлинной отчетности для него очевидно. «Нѣтъ конечно сомнѣнія,—говорится въ представленіи Государственнаго Контролера,—что устройство ревизіи на семъ послѣднемъ основаніи было бы самое совершенное, поелику она тогда обняла бы всю отчетность какъ въ главныхъ ея отношеніяхъ, такъ и во всѣхъ частныхъ ея подробностяхъ; она въ одно и то же время разсматривала бы и правильность дѣйствій исполнителей; но устройство ея на семъ основаніи расширило бы столько какъ кругъ собственныхъ ея дѣйствій, такъ и заботу обязанныхъ отчетомъ, что не только у насъ, при обширности Государства Россійскаго, при ограниченности числа людей, въ счетномъ дѣлѣ свѣдущихъ, и при разныхъ другихъ недостаткахъ въ способахъ, нельзя надѣяться, чтобы оно могло когда-либо имѣть мѣсто, но и, сколько Государственному Контролеру извѣстно, ни въ какомъ другомъ государствѣ, хотя гораздо менѣе обширномъ, не могло быть установлено».

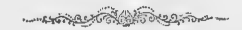
Въ заключеніе своего представленія Государственный Контролеръ проситъ у Комитета Министровъ указанія, какой изъ двухъ системъ слѣдовать ему при составленіи новаго Образованія Государственнаго Контроля. При этомъ Государственный Контролеръ заявляетъ, что, во первыхъ, въ случаѣ принятія предлагаемой имъ системы, онъ внесетъ проектъ этотъ въ Государственный Совѣтъ до конца текущаго (1821) или въ началѣ будущаго года, такъ какъ проектъ готовъ у него вчернѣ еще съ 1816 года; во вторыхъ, принятіе системы общихъ отчетовъ нисколько не обременитъ другія вѣдомства, такъ какъ и до сихъ поръ подлинныя приходныя и расходныя книги по гражданской части въ Государственный Контроль не поступали, по военной же и морской хотя еще и поступаютъ, но въ настоящее время лишь послѣ предварительной ихъ повѣрки въ своихъ вѣдомствахъ; составленіе же общихъ отчетовъ и безъ того уже возложено на всѣ департаменты и главныя управленія общимъ

Учрежденіемъ Министерствъ; въ третьихъ, при введеніи системы общихъ отчетовъ два контрольные департамента, предназначенные Высочайшимъ Манифестомъ 1811 г. одинъ—для повѣрки отчетовъ по гражданской, другой—по военной и морской частямъ, получатъ возможность успѣвать въ ревизіи и на содержаніе ихъ не потребуется большой прибавки къ отпускаемой суммѣ.

На случай же принятія другой системы,—т. е. повѣрки въ Государственномъ Контролѣ на основаніи подлинной отчетности,—Государственный Контролеръ обращаетъ вниманіе Комитета Министровъ на затрудненія и неудобства, вытекающія изъ такого шага. Затрудненія эти состоятъ, прежде всего, въ необходимости значительно увеличить составъ служебнаго персонала въ Государственномъ Контролѣ, что потребуетъ ассигнованія «по крайней мѣрѣ отъ 2 до 3 мил. рублей ежегодно, а безъ того паки накопится отъ году въ годъ множество не повѣренныхъ книгъ; ибо къ сему скучному и сухому дѣлу, не представляющему никакихъ другихъ видовъ, можно пріохотить людей однимъ отличнымъ жалованьемъ, тѣмъ болѣе, что по дѣламъ сего рода требуется особый навыкъ; новый же чиновникъ, какія бы онъ способности ни имѣлъ, долженъ долгое время учиться, чтобъ пріобрѣсть въ семъ дѣлѣ надлежащую опытность». Другія указанія Государственнаго Контролера сводились къ затруднительности примѣненія данной системы для подотчетныхъ учрежденій, къ необходимости ограничиться собственно бухгалтерскою ревизіей подлинныхъ книгъ безъ повѣрки правильности и законности самыхъ предписаній и къ невозможности составленія общаго свода приходовъ и расходовъ.

Представленіе барона Б. Б. Кампенгаузена имѣло въ исторіи Государственнаго Контроля рѣшающее значеніе для продолжительнаго періода существованія его. Комитетъ Министровъ, какъ сказано въ журналѣ засѣданія его 18 марта 1822 года, соглашаясь совершенно съ мнѣніемъ Государственнаго Контролера о необходимости ограничить дѣйствіе Государственнаго Контроля ревизіею общихъ отчетовъ министерскихъ департаментовъ и главныхъ управленій, не касаясь повѣрки всѣхъ частныхъ счетовъ и подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ, какъ то по нѣкоторымъ частямъ донынѣ исполняемо было, полагалъ: «1) Для ревизіи на будущее время въ Государственномъ Контролѣ принять систему соотвѣтственно сему мнѣнію на тѣхъ основаніяхъ, кои Государственный Контролеръ предлагаетъ, и вслѣдствіе того предоставить ему начертать главныя правила отчетности и хода оной вообще и внести ихъ предварительно на разсмотрѣніе въ Комитетъ Министровъ. 2) Повѣрку отчетовъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ по подлиннымъ книгамъ и документамъ производить тѣмъ вѣдомствамъ, коимъ они по оборотамъ суммъ, въ распоряженіи ихъ состоящихъ, обязаны отчетностью. 3) Государственному Контролю предоставить, согласно мнѣнію

Государственнаго Контролера, перевѣрку тѣхъ только подлинныхъ книгъ и частныхъ отчетовъ, обревизованныхъ въ своихъ вѣдомствахъ, какія оный самъ признаетъ нужнымъ вытребовать для бо́льшаго удостовѣренія въ правильности произведенной ревизіи, или для соображенія при разсмотрѣніи общихъ отчетовъ. 4) Засимъ тѣмъ министерствамъ, по департаментамъ коихъ еще не учреждены предположенныя по общему Учрежденію Министерствъ счетныя отдѣленія и по коимъ они нужны, поставить въ обязанность приступить къ учрежденію оныхъ соотвѣтственно суммамъ и капиталамъ, въ вѣдомствѣ ихъ обращающимся; гдѣ же они хотя учреждены, но еще не имѣютъ достаточныхъ способовъ къ составленію общихъ отчетовъ, снабдить ихъ оными; равнымъ образомъ устроить отчетность и счетную повѣрку по мѣстнымъ управленіямъ, имъ подвѣдомственнымъ. 5) По утвержденіи Комитетомъ главныхъ правилъ и хода отчетности, которыя Государственнымъ Контролеромъ представлены будутъ, поставить всѣмъ департаментамъ и главнымъ управленіямъ въ обязанность соотвѣтственно онымъ, сообразясь съ родомъ суммъ и капиталовъ, ими завѣдываемыхъ, и оборотами оныхъ, начертать подробныя правила отчетности и счетной повѣрки по ихъ завѣдыванію и по взаимному сношенію съ Государственнымъ Контролеромъ составить также подробныя правила для общаго отчета, въ Государственный Контроль поступать имѣющаго». Въ засѣданіи 5 мая 1823 года объявлено Комитету, что это положеніе утверждено Государемъ Императоромъ.



Царствованіе Императора Николая I.

I.

Намѣреніе барона Б. Б. Кампенгаузена представить Государственному Совѣту изготовленные имъ въ 1816 году проекты Общаго Счетнаго Устава и новаго Образованія Государственнаго Контроля не осуществилось: онъ скончался спустя четыре мѣсяца послѣ Высочайшаго одобренія предположеній его объ установленіи системы общихъ отчетовъ. Затѣмъ въ теченіе трехъ съ половиной лѣтъ должность Государственнаго Контролера не замѣщалась, и это важное дѣло, такое или иное направленіе которому могло быть дано только постояннымъ главою вѣдомства, не получало движенія. Поэтому съ начала царствованія Императора Николая Павловича до изданія въ 1836 году новаго «Образованія Государственнаго Контроля» дѣятельность послѣдняго и по своему характеру, и по условіямъ, въ какихъ она протекала, существенно не отличалась отъ дѣятельности Контроля за предыдущее царствованіе.

Отчетность, доставлявшаяся въ Государственный Контроль, попрежнему страдала крупными недостатками. Въ составленіи отчетовъ замѣчалось большое разнообразіе. Нѣкоторые департаменты представляли полные отчеты о всѣхъ суммахъ, бывшихъ въ ихъ завѣдываніи, иные—только о суммахъ штатныхъ или раздробляли свои отчеты на много частей,—такъ, напр., вѣдомство путей сообщенія доставляло отдѣльные отчеты по операціямъ каждаго инженера; штатныя суммы часто не отдѣлялись отъ экономическихъ; отдѣльныя статьи отчетовъ, требовавшія объясненій, не объяснялись или объяснялись не достаточно полно, не сопровождались установленными приложеніями. Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 25 марта 1826 года постановлено было, чтобы присылаемые въ Государственный Контроль отчеты непремѣнно имѣли удостовѣренія въ томъ, что показанныя въ нихъ суммы обревизованы по шнуровымъ книгамъ и документамъ, при чемъ никакихъ незаконныхъ дѣйствій не обнаружено, или, если бы



Николай

3

оказались недостатки, то должно быть объяснено, по какимъ счетамъ, въ чемъ именно они состоятъ и какія приняты мѣры ко взысканію наложенныхъ начетовъ; по правило это не соблюдалось, не смотря на неоднократныя подтвержденія Сената, что лишало значенія и послѣдующую ревизію въ Государственномъ Контролѣ, такъ какъ не провѣренныя данныя отчетовъ впослѣдствіи, при обревизованіи отчетности, могли измѣниться, а потому всякая произведенная до того повѣрка ихъ въ Государственномъ Контролѣ была безполезна и составляла лишь напрасную трату времени и труда.

Несвоевременное доставленіе отчетности и объясненій по ревизіоннымъ замѣчаніямъ попрежнему являлось однимъ изъ наиболѣе серьезныхъ препятствій къ успѣшной дѣятельности Государственнаго Контроля. Послѣдній боролся съ этимъ зломъ всѣми бывшими въ распоряженіи его средствами, но усилія его весьма часто оказывались безрезультатными. Немедленно по вступленіи своемъ въ должность, новый Государственный Контролеръ А. З. Хитрово входилъ въ 1827 году въ Сенатъ съ представленіемъ, въ которомъ указывалъ, что «многія дѣла въ мѣстахъ сего вѣдомства останавливаются въ теченіи своемъ единственно за недоставленіемъ въ оныя другими вѣдомствами требуемыхъ отъ нихъ объясненій и всякаго рода справокъ, для окончательнаго заключенія по ревизуемымъ отчетамъ необходимыхъ», въ виду чего онъ представлялъ «о принятіи мѣръ къ понужденію тѣхъ, кои не доставили и донынѣ ожидаемыхъ отъ нихъ справокъ, послѣ троекратныхъ о томъ требованій». Строгія предписанія о доставленіи отчетности и объясненій по ней, «подъ опасеніемъ въ противномъ случаѣ законнаго оштрафованія», издавались неоднократно, съ тѣмъ различіемъ взысканій, что денежныя пени, по указу 19 сентября 1832 года, замѣнены выговорами, «чтобы таковыми взысканіями не отягощать чиновниковъ въ способахъ содержанія и не дать повода къ злоупотребленію».

Затѣмъ, до изданія новаго Образованія Государственнаго Контроля однимъ изъ серьезныхъ препятствій къ скорому и успѣшному ходу ревизіи былъ недостатокъ надлежащихъ руководствъ по производству ревизіи въ учрежденіяхъ Контроля. Ревизіонныя правила разбросаны были по старымъ узаконеніямъ и регламентамъ, относящимся въ значительной части еще къ XVIII вѣку, и пользованіе ими составляло предметъ особаго искусства и почти секретъ для сравнительно ограниченнаго числа опытныхъ ревизоровъ, свободно разыскивавшихъ нужныя ревизіонныя узаконенія. Для большинства же, особенно для новичковъ въ ревизіонномъ дѣлѣ, разбросанность ревизіонныхъ правилъ очень затрудняла ревизію. Государственный Контролеръ А. З. Хитрово рѣшилъ устранить этотъ серьезный недостатокъ. Чтобы дать возможность неопытнымъ чиновникамъ и въ особенности вновопоступающимъ на службу въ Контроль «пріобрѣтать нужныя свѣдѣнія для производства ревизіи счетовъ», Государственный Контролеръ призналъ необходимымъ составить по-

дробныя правила ревизіи, въ видѣ инструкцій, въ которыхъ было бы указано, «какимъ образомъ должно приступать къ ревизіи какого-либо счета, продолжать и оканчивать ревизію и что при томъ слѣдуетъ замѣчать по счету каждаго рода». Образованный для этой цѣли особый Комитетъ выполнилъ возложенное на него порученіе, составивъ особыя инструкціи для каждой контрольной части. Но этого было мало: для правильной постановки ревизіи въ Государственномъ Контролѣ представлялось прежде всего необходимымъ заняться надлежащимъ устройствомъ отчетности и предварительной ревизіи въ *самихъ* распорядительныхъ управленіяхъ; въ зависимость отъ этого условія поставлялось и изданіе новаго Образованія Государственнаго Контроля.

Государственный Контролеръ А. З. Хитрово съ первыхъ же шаговъ своей дѣятельности обратилъ на этотъ вопросъ особенное вниманіе. Для составленія главныхъ правилъ отчетности онъ образовалъ въ началѣ 1827 года особый Комитетъ изъ Управляющихъ Экспедиціями и Директора Канцеляріи Государственнаго Контроля и поручилъ этому Комитету обсудить вопросы объ устройствѣ отчетности, о мѣрахъ къ своевременному поступленію отчетности и къ устраненію для Государственнаго Контроля тѣхъ затрудненій, какія приходилось ему испытывать вслѣдствіе необходимости требовать дополнительныя справки и объясненія къ ревизуемымъ отчетамъ. Составленныя Комитетомъ главныя правила отчетности представлены были А. З. Хитрово на разсмотрѣніе Комитета Министровъ. Послѣдній призналъ необходимымъ передать этотъ проектъ всѣмъ министрамъ и управляющимъ министерствами, чтобы каждый изъ нихъ представилъ свое заключеніе по той части проекта, какая затрагиваетъ ввѣренную ему область; по полученіи всѣхъ отзывовъ проектъ имѣлъ быть переданъ на окончательное разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. На эти предположенія Комитета Министровъ послѣдовала 27 сентября 1827 года резолюція Государя: ***«Согласенъ; но отнюдь не замедлять сіе дѣло далѣе, какъ до 1 ноября».*** Къ указанному сроку и представлены были заключенія министровъ. Изъ заключеній этихъ Комитетъ Министровъ убѣдился, что «удобнѣе можно достигнуть цѣли о введеніи по всѣмъ вѣдомствамъ надлежащей отчетности, если устроить прежде частную отчетность по каждому вѣдомству, а потомъ уже, по изданіи всѣхъ частныхъ наставленій для разныхъ министерствъ и департаментовъ, составить общій уставъ отчетности». Въ соотвѣтствіе съ такимъ рѣшеніемъ, Комитетъ поручилъ всѣмъ министрамъ безотлагательно составить подробныя правила отчетности по каждому департаменту ихъ вѣдомства и по всѣмъ подчиненнымъ имъ мѣстамъ, опредѣливъ въ этихъ правилахъ «обязанности счетныхъ чиновниковъ, предметы, образъ производства и степень отчетности и ревизіи каждаго мѣста, документы, на коихъ ревизія должна основываться,

удостовѣренія, кои вмѣстѣ съ отчетами должны быть представляемы, и самыя формы отчетовъ и вѣдомостей». Для сохраненія единства ревизіонной системы при составленіи правилъ отчетности Комитетъ Министровъ полагалъ принять въ основаніе, чтобы отчеты всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ повѣрялись по подлиннымъ книгамъ и документамъ тѣми вѣдомствами, которымъ они обязаны отчетностью, и чтобы въ Государственный Контроль доставлялись одни общіе отчеты, съ предоставленіемъ ему права перевѣрять тѣ обревизованные въ вѣдомствахъ подлинныя книги и частные отчеты, какіе онъ признаетъ нужнымъ вытребовать. Подробныя правила отчетности, выработанныя на основаніи составленныхъ въ Государственномъ Контролѣ главныхъ правилъ, министры обязывались внести въ Государственный Совѣтъ за общимъ подписаніемъ съ Государственнымъ Контролеромъ, на обязанность котораго засимъ возлагалось составить изъ нихъ общій сводъ или Ревизіонный Уставъ по всѣмъ частямъ государственнаго управленія. Это положеніе Комитета Министровъ было Высочайше утверждено 6 марта 1828 года. Правила и формы отчетности Министерствъ Иностранныхъ Дѣлъ, Юстиціи и Главныхъ Управленій Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій и Почтоваго составлены были уже въ 1828 году, а затѣмъ постепенно установлены были правила для остальныхъ вѣдомствъ.

Общія правила, выработанныя Комитетомъ по составленію Ревизіоннаго Устава, имѣли въ виду собственно гражданскія вѣдомства; для выработки же правилъ отчетности и внутренней ревизіи для оборотовъ военнаго и морского вѣдомствъ принимались особыя мѣры. Вслѣдствіе представленія А. З. Хитрово въ 1827 году въ Комитетъ Министровъ, послѣдовалъ на имя Начальника Главнаго Штаба Высочайшій рескриптъ, которымъ полагалось основаніе для устройства отчетности военнаго вѣдомства. «По теченію дѣлъ Государственнаго Контроля,—гласилъ этотъ рескриптъ,—оказывается, что контрольная часть въ Департаментахъ Военнаго Министерства не имѣетъ надлежащаго устройства. Время протекаетъ въ справкахъ, отчеты въ Департаментахъ накопляются и Департаментамъ невозможно представлять своевременно отчеты, а Государственный Контроль приводится въ затрудненіе повѣрять оные.» Для устройства контрольной части и для составленія правилъ отчетности по Департаментамъ Военнаго Министерства учрежденъ былъ особый Комитетъ подъ главнымъ руководствомъ Военнаго Министра и предсѣдательствомъ Генералъ-Адъютанта Клейнмихеля, съ назначеніемъ въ составъ Комитета представителя отъ Государственнаго Контроля. Былъ образованъ Комитетъ для выработки счетныхъ правилъ и по морскому вѣдомству.

Говоря объ устройствѣ правилъ отчетности для распорядительныхъ управленій, нельзя не упомянуть о попыткахъ упорядочить хозяйственную дѣятельность казенныхъ управленій, такъ какъ неупорядоченность хозяй-

ственныхъ операцій едва ли не наиболѣе вызывала затрудненій какъ для самихъ распорядителей, такъ и для Государственнаго Контроля.

Высочайшимъ повелѣніемъ 26 мая 1816 года учрежденъ былъ особый Комитетъ изъ чиновниковъ разныхъ министерствъ для составленія положенія о подрядахъ и контрактахъ для военнаго и гражданскаго вѣдомствъ. Комитетъ послѣ нѣкоторыхъ предварительныхъ дѣйствій по собиранію необходимыхъ свѣдѣній вскорѣ прекратилъ свои занятія, главнымъ образомъ въ виду того, что бо́льшая часть членовъ его выбыла со службы. Въ 1823 году Комитетъ Министровъ, въ виду необходимости въ опредѣленныхъ правилахъ о подрядахъ и бездѣйствія междувѣдомственнаго Комитета 1816 года, постановилъ подчинить Комитетъ Государственному Контролеру, которому и должны быть представлены его соображенія для внесенія въ Государственный Совѣтъ. Сверхъ членовъ, которые были назначены въ Комитетъ по Высочайшему повелѣнію, опредѣленъ въ него представитель Министерства Юстиціи, «съ тѣмъ чтобы оный былъ первымъ членомъ, по тому уваженію, что всѣ дѣла о подрядахъ представляются и разрѣшаются чрезъ Правительствующій Сенатъ».

Въ 1827 году новый Государственный Контролеръ А. З. Хитрово, по вступленіи въ должность, нашелъ, что и вновь составленный въ 1823 году Комитетъ не обнаружилъ особой дѣятельности; послѣ двухъ засѣданій онъ, за смертію бывшаго Государственнаго Контролера и выбытіемъ старшаго члена Комитета, болѣе уже не собирался. Признавъ нужнымъ для исполненія Высочайшей воли возобновить Комитетъ, А. З. Хитрово немедленно сообщилъ всѣмъ министрамъ о командированіи въ Комитетъ чиновниковъ и вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ о назначеніи вновь трехъ членовъ отъ вѣдомствъ путей сообщенія, почтоваго и Министерства Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ заключаемые по этимъ вѣдомствамъ контракты также требовали общаго соображенія.

По утвержденіи этого представленія, Комитетъ въ новомъ составѣ окончилъ порученное ему дѣло и составилъ проектъ правилъ о подрядахъ и контрактахъ. Государственный Контролеръ представилъ проектъ въ октябрѣ 1827 года въ Государственный Совѣтъ и вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ о закрытіи Комитета о подрядахъ и контрактахъ. До окончательнаго разсмотрѣнія проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, Комитетъ Министровъ сообщилъ Государственному Контролеру о Высочайшемъ повелѣніи ему, по поводу частнаго дѣла о неисправной поставкѣ по Адмиралтейству, опредѣлить въ проектѣ точно обязанности и отвѣтственность всѣхъ инстанцій, вызывающихъ къ торгамъ, заключающихъ договоры и утверждающихъ ихъ, и означить, какія указанія прежняго времени прекращаются новымъ постановленіемъ. Проектъ положенія о подрядахъ былъ дополненъ

согласно Высочайшимъ указаніямъ, и затѣмъ Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату 17 октября 1830 года повелѣно составленное въ особо учрежденномъ Комитетѣ и разсмотрѣнное въ Государственномъ Совѣтѣ Положеніе объ обязательствахъ, заключаемыхъ съ торговъ между казною и частными людьми по подрядамъ и поставкамъ, привести въ исполненіе. Комитетъ по составленію положенія о подрядахъ послѣ этого былъ закрытъ, и дѣла его переданы въ Общій Контрольный Архивъ для храненія.

II.

Къ началу 1836 года, какъ свидѣтельствовалъ Государственный Контролеръ, «въ отношеніи къ гражданскому вѣдомству обширный и многосложный трудъ совершенъ: опредѣлены виды капиталовъ, обращающихся въ государственномъ хозяйствѣ; составлены списки всѣхъ мѣстъ, распоряжающихся сими капиталами; учреждена и сосредоточена въ министерскихъ департаментахъ постепенная отчетность, соотвѣтственно свойству движенія капиталовъ; изложены правила повѣрки ихъ; опредѣлены обязанности приходорасходчиковъ и ревизоровъ и составлены подробныя формы генеральныхъ отчетовъ, по которымъ должна совершаться высшая государственная повѣрка». Работы особыхъ Комитетовъ, учрежденныхъ по устройству отчетности военнаго и морского вѣдомствъ, не были еще къ тому времени окончены, но направленіе этихъ работъ сообразовано было съ общею системою, получившею опредѣленное выраженіе въ правилахъ и формахъ отчетности по гражданскому вѣдомству.

21 марта 1836 г. Государственный Контролеръ А. З. Хитрово доложилъ Государю проектъ новаго Образованія Государственнаго Контроля, и Высочайше повелѣно было внести этотъ проектъ въ Государственный Совѣтъ.

Въ основу новаго Образованія Государственнаго Контроля было принято Высочайше утвержденное 5 мая 1823 г. положеніе Комитета Министровъ, установившее систему общихъ отчетовъ. Новый Государственный Контролеръ А. З. Хитрово былъ настолько убѣжденъ въ цѣлесообразности этой системы, что въ своемъ представленіи объ «Образованіи Государственнаго Контроля» и не возбуждалъ о ней вопроса. Вопросъ этотъ однако былъ поднятъ Генералъ-Адъютантомъ Киселевымъ, внесшимъ въ Государственный Совѣтъ свой проектъ преобразованія Государственнаго Контроля. Генералъ-Адъютантъ Киселевъ доказывалъ необходимость установить документальную ревизію по подлиннымъ книгамъ и документамъ и возложить ее на учрежденія Государственнаго Контроля въ Петербургѣ и на непосредственно подчиненныя ему въ губерніяхъ контрольныя отдѣленія, учрежденіе которыхъ,

по мнѣнію Киселева, представлялось необходимымъ въ виду массы отчетности, поступающей на ревизію, и затруднительности, при малочисленномъ штатѣ Государственнаго Контроля, своевременно производить повѣрку этой отчетности. «Предлагаемый мною контрольный распорядокъ,—писалъ въ своемъ проектѣ Генералъ-Адъютантъ Киселевъ,—не потребуетъ конечно и большихъ издержекъ, ибо губернскій контроль уже существуетъ, только въ зависимости другого вѣдомства.»

Государственный Совѣтъ, не усматривая возможности непосредственно разрѣшить возбужденный Генералъ-Адъютантомъ Киселевымъ вопросъ безъ предварительныхъ соображеній со стороны вѣдомствъ, положилъ представить мнѣніе Киселева на Высочайшее благоусмотрѣніе и затѣмъ передать на заключеніе Государственнаго Контролера, уполномочивъ послѣдняго все то, что по сношеніи съ прочими министрами и главноуправляющими признано будетъ полезнымъ, включить въ проектъ общаго Ревизіоннаго Устава. Во исполненіе Высочайшей воли, Государственный Совѣтъ, разсмотрѣвъ мнѣніе Генералъ-Адъютанта Киселева въ связи съ отзывами Министра Финансовъ и Государственнаго Контролера, остановился на разрѣшеніи вопроса, «слѣдуетъ ли существующую нынѣ систему ревизіи государственныхъ счетовъ, какъ основанную на первоначальной повѣркѣ всѣхъ приходовъ и расходовъ самими распоряжающими мѣстами, замѣнить отдѣльною, во всѣхъ мѣстахъ отчетности, государственною контролью». Въ мнѣніи Киселева Государственный Совѣтъ усматривалъ два главнѣйшія основанія къ перемѣнѣ принятой ревизіонной системы,—во первыхъ, то, что Государственный Контроль при дѣйствующемъ порядкѣ не принимаетъ на себя отвѣтственности за точность ревизіи, выдавая квитанціи только условныя, и, во вторыхъ, что затѣмъ дѣйствительная ревизія производится въ тѣхъ самыхъ мѣстахъ, которыя распоряжаются суммами. На первое изъ этихъ замѣчаній Государственный Контролеръ возражалъ, что Контроль отвѣчаетъ за то только, что́ онъ дѣйствительно ревизуетъ, но, независимо отъ этой высшей ревизіи, мѣста и лица, представляющія отчеты, получаютъ полныя квитанціи отъ тѣхъ учрежденій, которыя ревизовали ихъ по документамъ. По поводу второго замѣчанія, что распорядительныя мѣста ревизуютъ сами себя, Министръ Финансовъ представлялъ соображенія, что никто при нынѣшней системѣ не ревизуетъ самъ себя, а высшія мѣста повѣряютъ низшія, и что «всякая совершенно посторонняя ревизія будетъ болѣе вредна, нежели полезна», между тѣмъ «расходы по устройству контроли отдѣльной во всѣхъ степеняхъ ея будутъ огромны, а польза отъ нея крайне сомнительна».

Соединенные Департаменты Государственнаго Совѣта признали съ своей стороны «не только неудобнымъ, но даже опаснымъ въ столь важной и обширной операціи, какова есть общая по государству отчетность и ея

ревизія, оставлять порядокъ, едва лишь принятый и въ тѣхъ вѣдомствахъ, гдѣ онъ приведенъ уже въ дѣйствіе, оправдываемый по крайней мѣрѣ точностію исполненія, и обращаться къ другому, къ которому, при всѣхъ предполагаемыхъ его совершенствахъ, всякій приступъ доселѣ сопровождался неудачами», почему Соединенные Департаменты и положили оставить существовавшую систему ревизіи счетовъ въ силѣ, по крайней мѣрѣ до тѣхъ поръ, пока на опытѣ обнаружатся какъ ея недостатки, такъ и возможные и вѣрные способы ихъ исправленія. Общее Собраніе Государственнаго Совѣта, разсматривая вопросъ съ принципіальной точки зрѣнія, нашло, что «непреложность началъ, содержащихся въ мнѣніи Генералъ-Адъютанта Киселева, въ нравственномъ смыслѣ оспаривать невозможно, ибо нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія, что окончательная цѣль ревизіи состоитъ въ повѣркѣ каждой статьи прихода и расхода, и въ повѣркѣ совершенно независимой, слѣдовательно лицами, нисколько не участвовавшими въ распоряженіяхъ по тѣмъ приходамъ и расходамъ». Но, обратившись къ вопросу о практической возможности осуществленія плана Киселева, Общее Собраніе высказалось столь же отрицательно, какъ и Соединенные Департаменты, и по тѣмъ же въ общемъ основаніямъ, которыя указывалъ Министръ Финансовъ. Первое заключалось въ доводѣ, что Государственный Контроль «долженъ былъ бы имѣть составъ необъятно обширный и потребовалъ бы огромныхъ расходовъ на свое содержаніе», а второе указывало на невозможность для Контроля справиться съ той работой, какая была бы возложена на него въ случаѣ принятія ревизіонной системы Киселева: «по безконечному почти разнообразію хозяйственныхъ операцій по разнымъ предметамъ въ кругѣ управленія государственнаго, невозможно соединить въ одномъ мѣстѣ людей, свѣдущихъ въ каждой изъ сихъ операцій, болѣе или менѣе сложныхъ, болѣе или менѣе искусственныхъ и требующихъ для оцѣнки дѣйствій распоряжающихъ ими, слѣдовательно и для повѣрки ихъ отчетовъ, не только изученія и теоретическихъ свѣдѣній, но иногда и долговременнаго практическаго навыка; а при неимѣніи или недостаткѣ людей сего рода послѣдствіемъ ревизіи будутъ или притязательные розыски, которые послѣ всѣхъ споровъ и переписокъ будутъ оканчиваться ничѣмъ, возбуждая неудовольствіе подлежащихъ отчету и налагая узду на ихъ усердіе въ тѣхъ случаяхъ, когда требуется рѣшимость, или пропуски со стороны ревизующихъ и хладнокровный формализмъ, вмѣсто страха преслѣдованія возбуждающій отвагу злоупотребителей». Соглашаясь съ этими возраженіями, Общее Собраніе Государственнаго Совѣта, «не почитая сію, по необходимости предпочтенную, систему совершенною и окончательною», все же признало ее наиболѣе удовлетворяющей практической потребности. «Повѣрку счетовъ съ книгами и документами чрезъ Контроль отдѣльный, который никогда не могъ исполнять сію обязанность,—разсуждалъ Государ-

ственный Совѣтъ въ Общемъ Собраніи,—Положеніе 1823 года замѣнило такою повѣркою, которая основана на довѣренности къ начальствующимъ мѣстамъ и лицамъ и на томъ понятіи, что высшій по службѣ, если не всегда свободенъ отъ соучастія въ дѣйствіяхъ низшаго и въ отвѣтственности за нихъ, то по крайней мѣрѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ дѣйствовалъ по совѣсти и признаетъ дѣйствія свои правильными, лучше всякаго посторонняго можетъ оцѣнить распоряженія своего подчиненнаго, слѣдовательно и обревизовать его. Обязанностію отдѣльною Государственнаго Контроля осталась затѣмъ ревизія центральныхъ управленій, въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, съ тѣмъ однако, что и сей, по образованію своему, общій Контроль можетъ во всякомъ случаѣ, когда признаетъ нужнымъ, требовать самыхъ подробныхъ доказательствъ, исходить въ розысканіяхъ своихъ до послѣдней степени ревизіоннаго порядка и требовать подлинныхъ книгъ, когда признано будетъ нужнымъ; мѣра сія, по самой случайности своей, способна поддерживать осторожность и страхъ отвѣтственности.» По этимъ соображеніямъ Государственный Совѣтъ въ полной мѣрѣ согласился съ заключеніемъ Соединенныхъ Департаментовъ Законовъ и Экономіи, что «не только неудобно, но даже опасно приступать къ перемѣнѣ принятой контрольной системы, что систему сію надлежитъ оставить въ силѣ ея до тѣхъ поръ, доколѣ на опытѣ обнаружатся ея недостатки и тотъ же опытъ укажетъ возможные и вѣрные способы къ ея исправленію».

Имѣются основанія предположить, что практическія соображенія, выставлявшіяся противъ преобразованія Контроля на дѣйствительно раціональныхъ началахъ проекта Генералъ-Адъютанта Киселева, диктовались побужденіями узко-вѣдомственнаго характера и скорѣе коренились въ стремленіи установить насколько возможно льготную систему подчиненности Контролю. Въ этомъ отношеніи весьма характернымъ является заявленіе Морского Министра князя Меньшикова, который свои замѣчанія на проектъ новаго образованія Государственнаго Контроля предварилъ слѣдующими словами: «заключенія сіи имѣютъ въ виду одну лишь цѣль: огражденіе правъ, присвоенныхъ министерствамъ существующими постановленіями, и отвращеніе захватовъ контрольной власти, которая при Алексѣѣ Захаровичѣ (Хитрово) конечно удержана будетъ въ должныхъ предѣлахъ, но онъ не вѣчный Контролеръ.» Та же въ сущности мысль, но въ болѣе мягкой формѣ, выражена въ слѣдующемъ мѣстѣ «Очерковъ политической экономіи и финансіи» Министра Финансовъ Канкрина, признававшаго необходимымъ установить предѣлъ компетенціи Контроля: «Само собою разумѣется, что Государственный Контроль долженъ ревизовать правильность отчетовъ и счетовъ, а не подвергать своей критикѣ административныхъ мѣстъ министерствъ. Въ противномъ случаѣ Государственный Контролеръ былъ бы выше, чѣмъ всѣ министры. Да и то

сказать,—когда передъ глазами уже результатъ, а не предложеніе еще, весьма легко говорить: если бы не такая, а какая-нибудь другая была принята мѣра, было бы лучше. Но тутъ дѣло-то касается не послѣдовавшаго уже результата, но собственно возможности послѣдованія, во время рѣшимости на ту или на другую мѣру, либо того, либо другого результата. При такой власти Государственнаго Контролера всеконечно ни одинъ бы министръ не могъ оставаться на своемъ постѣ.» Всѣ подобнаго рода заявленія свидѣтельствуютъ о такомъ отношеніи къ Контролю, которое должно было отразиться на избраніи контрольной системы, гарантирующей наименьшую степень безпокойства и хлопотъ для подотчетныхъ учрежденій, не смотря на ясное, какъ видно изъ предыдущаго, принципіальное сознаніе несовершенства этой системы.

При организаціи Государственнаго Контроля по новому его Образованію принято прежде всего во вниманіе существенное различіе въ характерѣ дѣятельности его сравнительно съ дѣятельностью другихъ вѣдомствъ, основанной на началахъ министерскаго управленія. «Опыты минувшихъ лѣтъ убѣждаютъ,—говорится въ представленіи къ проекту новаго Образованія,—что Государственный Контроль по одной только административной части своего состава можетъ подлежать правиламъ, предписаннымъ въ общемъ Учрежденіи Министерствъ, дѣйствія же, относящіяся къ предметамъ особенной важности, какъ то: къ утвержденію ревизіи, къ подтвержденію, поясненію или дополненію законовъ, къ соображенію обстоятельствъ, по которымъ предполагаются начеты, взысканія и т. п., необходимо подчинить коллегіальному порядку.» Этотъ послѣдній порядокъ выражается въ томъ, что ревизіонная часть подчиняется общимъ присутствіямъ Контрольныхъ Департаментовъ и Совѣту Государственнаго Контроля такимъ образомъ, чтобы Государственный Контролеръ по всѣмъ важнѣйшимъ предметамъ, подлежащимъ коллегіальному разсмотрѣнію, дѣйствовалъ совмѣстно съ Совѣтомъ, а Генералъ-Контролеры совмѣстно съ общими присутствіями, или, какъ опредѣляли эту особенность новаго Образованія Государственнаго Контроля Соединенные Департаменты Законовъ и Экономіи Государственнаго Совѣта, этимъ Образованіемъ предположено «по всѣмъ дѣламъ, гдѣ Государственный Контроль есть, такъ сказать, высшая судебная инстанція для удостовѣренія въ правильности или неправильности распоряженій по управленію государственнымъ или общественнымъ хозяйствомъ, ввести, вмѣсто нынѣшняго порядка разсмотрѣнія дѣлъ, коллегіальный, и вслѣдствіе того, въ отношеніи къ симъ дѣламъ, власть, по закону принадлежащую Государственному Контролеру, слить съ властью Совѣта Государственнаго Контроля, а власть Генералъ-Контролеровъ (или Директоровъ) по Департаментамъ съ властью общихъ сихъ Департаментовъ присутствій». При коллегіальномъ порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственномъ Конт-

ролѣ, Совѣтъ послѣдняго является высшею инстанціей для всѣхъ дѣлъ, возникающихъ изъ ревизіи; ему предоставлялось, по проекту, разрѣшать всѣ входившія въ кругъ его вѣдѣнія дѣла окончательно по единогласному рѣшенію или по большинству голосовъ, безъ ограниченія суммы, при томъ однако условіи, чтобы мнѣніе Совѣта было принято и тѣмъ министромъ, къ вѣдомству котораго относится разсматриваемое дѣло. «Такое устройство Совѣта Государственнаго Контроля представлялось необходимымъ для того, чтобы обсужденіе дѣйствій и распоряженій по употребленію капиталовъ высшихъ въ государствѣ сановниковъ принадлежало не лицу Государственнаго Контролера, равнаго другимъ министрамъ, но коллегіи, столь же независимой отъ главныхъ распорядителей капиталами, какъ и отъ самаго Государственнаго Контролера.» Дѣло переходило въ Сенатъ уже не въ зависимости отъ суммы претензіи или начета, а въ случаѣ разногласія въ Совѣтѣ Государственнаго Контроля или несогласія подлежащаго министра съ мнѣніемъ Совѣта.

По мнѣнію Государственнаго Контролера, высказанному въ представленіи его о новомъ Образованіи Государственнаго Контроля, организація послѣдняго на указанныхъ имъ коллегіальныхъ началахъ «совершенно достаточна для обезпеченія основательности дѣйствій и для ускоренія дѣлопроизводства, но въ такомъ только случаѣ, если Государственный Контроль будетъ поставленъ въ совершенную возможность исполнять своевременно всѣ предлежащія ему обязанности, а для этого необходимо, во первыхъ, усовершенствованіе внутренняго механизма занятій и, во вторыхъ, устройство штата, сообразное съ обязанностями, властію и отвѣтственностью». «Внутренній механизмъ занятій» устанавливался особыми правилами, опредѣлявшими во всей подробности способъ наблюденія за своевременнымъ поступленіемъ отчетности, порядокъ занятій по производству ревизіи и условія надзора за дѣйствіями ревизоровъ. Цѣлесообразнымъ устройствомъ «механизма занятій» достигалась, по мнѣнію Государственнаго Контролера, возможность исполненія Государственнымъ Контролемъ возложенныхъ на него обязанностей безъ особеннаго увеличенія численнаго состава Контроля. По штату, приложенному къ проекту Образованія Государственнаго Контроля, назначалось по всѣмъ мѣстамъ Государственнаго Контроля 270 чиновниковъ, вмѣсто 272, опредѣленныхъ существовавшими штатами. Оклады содержанія чиновниковъ Государственнаго Контроля сравнены съ окладами, опредѣленными по новымъ штатамъ счетныхъ частей при другихъ министерствахъ, ибо «примѣры доказываютъ, что недостаточное жалованье всегда было главнѣйшею причиной къ переходу контрольныхъ чиновниковъ въ другія министерства». На содержаніе всѣхъ учрежденій Государственнаго Контроля опредѣлено 456.780 руб., въ томъ числѣ на содержаніе Канцеляріи—55.500 руб., Департамента Гражданскихъ

Отчетовъ—188.990 руб., Департамента Военныхъ Отчетовъ—114.970 руб., Департамента Морскихъ Отчетовъ—75.320 руб., чиновниковъ V и VI классовъ—12.000 руб. и Общаго Контрольнаго Архива—10.000 руб.

Государственный Совѣтъ сдѣлалъ лишь нѣкоторыя маловажныя измѣненія въ проектѣ, который затѣмъ былъ Высочайше утвержденъ 30 декабря 1836 года.

Сущность новаго ревизіоннаго устройства сводилась къ тому, что дѣло ревизіи распредѣлено было между распорядительными управленіями и Государственнымъ Контролемъ, при чемъ на распорядительныя управленія возложена была документальная повѣрка, составлявшая первую стадію ревизіоннаго процесса, на долю же Государственнаго Контроля, какъ на высшую и окончательную ревизіонную инстанцію, упадала обязанность ревизовать лишь общіе отчеты, заключавшіе въ себѣ сводъ цифровыхъ данныхъ по приходу и расходу суммъ.

По новому Образованію, Государственный Контроль, составляя отдѣльную часть государственнаго управленія, наблюдаетъ за правильностью движенія казенныхъ и общественныхъ капиталовъ (за исключеніемъ тѣхъ, которые освобождены отъ подотчетности ему существующими законами и особыми Высочайшими повелѣніями) посредствомъ ревизіи генеральныхъ отчетовъ, перевѣрки книгъ и частныхъ счетовъ и составленія особыхъ соображеній, изъ которыхъ можно было бы усмотрѣть выгоды, пріобрѣтенныя казною при разныхъ операціяхъ, или убытки, ею понесенные.

Въ результатѣ такой ревизіи Государственный Контроль опредѣляетъ степень правильности обращенія капиталовъ, слагаетъ или взыскиваетъ начеты, открываемые ревизіею, составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности разныхъ операцій, выдаетъ квитанціи отчетнымъ управленіямъ и представляетъ Государю Императору отчетъ объ успѣхахъ отчетности, о ходѣ и результатахъ повѣрки капиталовъ каждаго управленія.

Обязанности Государственнаго Контроля подраздѣляются въ новомъ Образованіи его на двѣ главныя категоріи: на *производство ревизіи* и *утвержденіе ея.* Перваго рода обязанность возлагалась на Контрольные Департаменты; обязанность второго рода, поставлявшая Государственный Контроль на степень высшей ревизіонной инстанціи, утверждающей или представляющей на утвержденіе Правительствующему Сенату приходы и расходы всѣхъ казенныхъ и общественныхъ капиталовъ, возлагалась на Совѣтъ Государственнаго Контроля.

При раздѣленіи ревизіоннаго процесса на двѣ части,—на документальную повѣрку въ самихъ распорядительныхъ управленіяхъ и на ревизію въ Государственномъ Контролѣ по генеральнымъ отчетамъ,—существовали и отдѣльныя правила для той и другой ревизіи. При документальной повѣркѣ подот-

четныя вѣдомства руководствовались изданными для каждаго изъ нихъ частными счетными уставами. Изъ частныхъ уставовъ и другихъ постановленій, относящихся къ ревизіонной части, составленъ былъ Вторымъ Отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, совмѣстно съ Государственнымъ Контролемъ, Общій Уставъ Счетный, въ первой части котораго изложены общія для всѣхъ управленій правила отчетности и ревизіи, а во второй—частныя правила примѣнительно къ оборотамъ каждаго отдѣльнаго управленія. Въ Государственномъ Контролѣ ревизія отчетовъ и перевѣрка книгъ, а также наблюденіе за дѣйствіями ревизоровъ должны были производиться на основаніи особыхъ правилъ, приложенныхъ къ проекту Образованія Государственнаго Контроля. Правила эти не подлежали законодательному утвержденію, и Государственному Контролеру предоставлено дѣлать въ нихъ необходимыя измѣненія по указаніямъ опыта, при чемъ однако «если перемѣны сіи потребуютъ новаго распорядка, не до одного Государственнаго Контроля касающагося, но состоящаго въ связи съ предметами или порядкомъ дѣлъ въ другихъ министерствахъ или главныхъ управленіяхъ, то онѣ не иначе могутъ быть вводимы, какъ по сношенію съ тѣми министерствами и управленіями и по взаимному ихъ согласію». Правила эти не вошли въ Общій Уставъ Счетный, а приложены къ Учрежденію Государственнаго Контроля, напечатанному въ т. I Свода Законовъ (изд. 1842 г.).

По всѣмъ этимъ правиламъ для распорядительныхъ управленій и Государственнаго Контроля, съ ихъ послѣдующими измѣненіями и дополненіями, постановка ревизіи въ общемъ заключалась въ слѣдующемъ.

Отчетность проходила опредѣленныя ревизіонныя инстанціи, при чемъ каждая низшая инстанція обязана была представлять отчетность высшей, установленной надъ нею въ порядкѣ подотчетности, пока наконецъ общіе, систематизированные отчеты не доставлялись въ Государственный Контроль, гдѣ они ревизовались окончательно, при чемъ въ нѣкоторыхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, случаяхъ возникавшіе изъ ревизіи вопросы поступали на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. До поступленія въ Контроль отчетность проходила три инстанціи. Первая, или низшая инстанція не имѣла ревизіоннаго характера въ строгомъ смыслѣ. Мѣста и лица, составлявшія эту инстанцію, снабжались шнуровыми книгами, въ которыя и заносились въ теченіе года обороты по приходамъ и расходамъ. По шнуровымъ книгамъ производилась ежемѣсячная и внезапная повѣрка наличности; документами для этой повѣрки служили: по приходу—смѣты, росписанія, объявленія плательщиковъ, подорожныя, квитанціи, выданныя въ полученіи денегъ, и отношенія тѣхъ мѣстъ, откуда деньги получены; по расходу—предписанія объ отпускѣ денегъ, штаты, положенія, контракты, росписки. По окончаніи года составлялся общій сводъ всѣхъ годовыхъ оборотовъ, показанныхъ по шнуро-

вымъ книгамъ, производилась мѣстная повѣрка противъ документовъ, разсѣянныя въ кассовыхъ книгахъ статьи прихода и расхода систематизировались въ особыя выписки въ порядкѣ смѣтныхъ подраздѣленій, указанныхъ въ росписаніи, затѣмъ изъ этихъ выписокъ, по сличеніи ихъ съ бухгалтерскими книгами, составлялись отчеты, которые со всѣми книгами и документами отправлялись не позже установленнаго срока во вторую, или среднюю, собственно уже ревизіонную инстанцію. Эта послѣдняя обязана была обозрѣть все показанное въ книгахъ и отчетахъ движеніе за годъ капиталовъ, удостовѣриться въ правильности и опредѣлить результаты этого движенія. Ревизія въ данной инстанціи состояла въ предварительномъ обозрѣніи, подробномъ изслѣдованіи и заключеніи, при чемъ для каждаго изъ этихъ дѣйствій установлены были опредѣленные и подробные ревизіонные пріемы. По заключеніи ревизіи среднія инстанціи выдавали низшимъ квитанціи, которыя въ извѣстныхъ случаяхъ замѣнялись или увѣдомленіями съ возвращеніемъ книгъ, или надписями на нихъ о томъ, что оказалось при ревизіи.

Третью, или высшую инстанцію составляли министерскіе департаменты. Получивъ отчеты, уже обревизованные во второй инстанціи, департаменты производили повѣрку, не входя въ подробности и обращая вниманіе собственно на правильность движенія оборотовъ: вѣренъ ли счетъ капитала, согласны ли показанные по отчетамъ остатки со счетомъ прошлаго года, не превышаютъ ли расходы суммъ, назначенныхъ по каждой статьѣ, содержится ли въ отчетахъ достаточное удостовѣреніе объ исправномъ производствѣ повѣрки по книгамъ первой инстанціи, и т. д.

При повѣркѣ отчетовъ въ министерскихъ департаментахъ примѣнялся слѣдующій порядокъ дѣлопроизводства. Ревизію производили обыкновенно по каждой части два чиновника: помощникъ контролера и счетный чиновникъ. Они обязаны были всѣ открывавшіяся при ревизіи отчетовъ обстоятельства вносить въ учетный листъ, который, по разсмотрѣніи и исправленіи контролеромъ, представлялся начальнику отдѣленія при учетной запискѣ. На этой послѣдней начальникъ счетнаго отдѣленія означалъ, слѣдуетъ ли отчетъ утвердить, требовать дополнительныхъ свѣдѣній, или обратить неправильныя статьи въ начетъ, и затѣмъ представлялъ записку директору департамента. Послѣдній или утверждалъ самъ учетную записку, или приказывалъ внести ее въ общее присутствіе, въ зависимости отъ суммы начета.

Съ постепеннымъ окончаніемъ повѣрки отчетовъ составлялся изъ нихъ общій сводъ, или генеральный отчетъ для Государственнаго Контроля. Отчетъ этотъ долженъ былъ доказать какъ законность и хозяйственность собственныхъ распоряженій каждаго департамента по суммамъ и капиталамъ, обращавшимся въ вѣдомствѣ его, такъ и то, что имъ исправно сочтены подчиненныя инстанціи.

Ревизія генеральныхъ отчетовъ въ Департаментахъ Государственнаго Контроля состояла въ предварительномъ обозрѣніи отчета, въ повѣркѣ итоговъ и исчисленій, въ составленіи ревизіоннаго соображенія и учетнаго реестра остающихся безъ утвержденія статей, въ исполненіи заключеній по реестру, въ разсмотрѣніи истребованныхъ дополненій и въ заключеніи ревизіи.

Предварительное обозрѣніе отчетовъ имѣло цѣлью опредѣлить, нѣтъ ли въ нихъ такого рода недостатковъ, которые препятствовали бы принятію ихъ на ревизію, т. е. имѣются ли всѣ указанныя въ описи приложенія, не допущено ли отступленій отъ формы, имѣется ли удостовѣреніе о предварительной повѣркѣ отчета, утвержденъ ли онъ надлежащими подписями. Затѣмъ ревизующій обязанъ былъ повѣрить правильность исчисленій въ отчетѣ и въ приложеніяхъ къ нему по всѣмъ вообще перечнямъ, транспортамъ, частнымъ и общимъ итогамъ. По окончаніи этихъ двухъ частей повѣрки ревизоръ представлялъ оберъ-контролеру краткую записку съ мнѣніемъ, можно ли отчетъ принять къ ревизіи. Если оказывалось, что приложенія доставлены не всѣ, оберъ-контролеръ представлялъ генералъ-контролеру проектъ отношенія къ отчетному мѣсту объ истребованіи недостающаго; если же въ отчетахъ оказывались и другіе недостатки, то, съ разрѣшенія Государственнаго Контролера, такіе отчеты возвращались для исправленія. Эти двѣ части повѣрки должны были оканчиваться не далѣе, какъ въ теченіе года со времени поступленія отчета.

Третью часть повѣрки составляло ревизіонное соображеніе по отчету, для котораго слѣдовало главнымъ образомъ удостовѣриться путемъ сличенія съ росписаніемъ, во всѣхъ ли суммахъ представленъ отчетъ, сличить между собою оборотныя статьи, повѣрить отчетъ съ приложеніями, а всѣ приходы и расходы—съ росписью, съ назначеніями и штатами, разсмотрѣть, соотвѣтственно ли требованіямъ закона совершалось движеніе капиталовъ. Результаты ревизіонныхъ соображеній по каждому отчету излагались въ особой выпискѣ такимъ образомъ, чтобы видно было, по какимъ оборотамъ капиталовъ, какая сумма, на какомъ основаніи признана правильною и какая сумма, по встрѣтившимся сомнѣніямъ, занесена въ учетный реестръ. По производствѣ такимъ образомъ третьей части повѣрки ревизоръ представлялъ оберъ-контролеру соображенія и учетный реестръ съ отчетомъ и краткою табелью, представляющею сводъ оборотовъ. Оберъ-контролеръ излагалъ въ учетномъ реестрѣ свои замѣчанія и затѣмъ препровождалъ весь матеріалъ въ общее присутствіе Контрольнаго Департамента при краткой запискѣ. Общее присутствіе составляло журналъ, съ указаніемъ въ немъ, какія суммы признаны правильными и какія оказались не выясненными или сомнительными.

По окончаніи указанныхъ трехъ частей повѣрки отчетъ включался въ число обревизованныхъ. Замѣчанія учетнаго реестра приводились въ исполненіе—препровождались въ выпискахъ отчетнымъ мѣстамъ и лицамъ.

Когда по всѣмъ статьямъ учетнаго реестра получались удовлетворительныя свѣдѣнія и объясненія, оберъ-контролеръ представлялъ въ общее присутствіе краткую записку съ выпискою изъ учетнаго реестра, а объ окончательномъ заключеніи ревизіи отчета входилъ въ присутствіе съ особой запиской, съ приложеніемъ къ ней табели, составленной при первоначальной ревизіи, проекта квитанціи отчетному управленію и выписки о недостаткахъ отчета, замедлявшихъ ходъ ревизіи. Общее присутствіе, составивъ журналъ о заключеніи ревизіи отчета и объ удовлетворительности прилагаемаго къ запискѣ оберъ-контролера проекта квитанціи, представляло затѣмъ все дѣло на утвержденіе Совѣта Государственнаго Контроля.

Дальнѣйшая разработка ревизіонныхъ правилъ производилась Комитетомъ для составленія Ревизіоннаго Устава, продолжавшимъ заниматься составленіемъ и улучшеніемъ правилъ отчетности и ревизіи какъ для подотчетныхъ учрежденій, такъ и для Государственнаго Контроля. Хотя съ окончаніемъ свода счетныхъ уставовъ Комитетъ для составленія Ревизіоннаго Устава исполнилъ прямое свое назначеніе, но такъ какъ въ періодъ его существованія въ кругъ его дѣйствій вошли нѣкоторыя постоянныя занятія по вопросамъ устройства отчетности и ревизіи, то существованіе Комитета продолжено въ прежнемъ составѣ, только подъ другимъ, болѣе соотвѣтствовавшимъ новымъ его обязанностямъ, названіемъ—*Комитета устройства отчетности и ревизіи*. Обязанности его составляли: непосредственный надзоръ и подробное руководство въ составленіи, дополненіи или исправленіи формъ отчетовъ, правилъ ревизіи и инструкцій, предварительное разсмотрѣніе тѣхъ ревизіонныхъ вопросовъ, которые возбуждались для разъясненія, дополненія или измѣненія существующаго правила или закона, разсмотрѣніе представленій Департаментовъ Государственнаго Контроля о послѣдствіяхъ перевѣрки книгъ и о недостаткахъ первоначальной ревизіи въ мѣстахъ.

III.

По новому Образованію Государственнаго Контроля, во главѣ послѣдняго попрежнему стоялъ Государственный Контролеръ. Какъ глава контрольнаго вѣдомства, Государственный Контролеръ пользовался въ ряду другихъ министровъ общими министерскими правами; въ предѣлахъ же своего вѣдомства компетенція его нѣсколько измѣнилась, соотвѣтственно изложеннымъ выше общимъ положеніямъ, на которыхъ основано было новое Образованіе Государственнаго Контроля.

Сохраняя въ прежнемъ порядкѣ наблюденіе за правильностью и успѣшностью дѣйствій Контрольныхъ Департаментовъ, Государственный Контролеръ

распоряжается непосредственно опредѣленіемъ, увольненіемъ и представленіемъ къ наградамъ чиновниковъ и наложеніемъ взысканій съ нихъ за упущенія. Если замѣченныя упущенія, медленность въ теченіи дѣлъ и безпорядки окажутся слѣдствіемъ бездѣйствія Контрольныхъ Департаментовъ, влекутъ за собою важный казенный ущербъ и, по существу своему, требуютъ измѣненія принятаго порядка въ образѣ производства и теченія дѣлъ и ревизіи счетовъ, а также при преданіи виновныхъ суду,—Государственный Контролеръ предлагаетъ всѣ такіе случаи на разсмотрѣніе и заключеніе Совѣта Государственнаго Контроля.

По дѣламъ, вытекающимъ изъ ревизіи, Государственный Контролеръ, по новому Образованію, дѣйствуетъ совокупно и нераздѣльно съ Совѣтомъ, заключеній котораго онъ ни въ какомъ случаѣ не отмѣняетъ единолично.

Въ царствованіе Императора Николая I Государственными Контролерами состояли А. З. Хитрово и графъ А. Г. Кушелевъ-Безбородко.

Съ восшествіемъ на престолъ Императора Николая Павловича, вакантный, за смертью барона Б. Б. Кампенгаузена, постъ Государственнаго Контролера продолжалъ оставаться не замѣщеннымъ еще болѣе года. Только 3 марта 1827 года, т. е. черезъ три слишкомъ года послѣ смерти перваго Государственнаго Контролера, назначенъ былъ сначала исправляющимъ должность, а затѣмъ, 6 декабря 1830 года, Государственнымъ Контролеромъ Сенаторъ тайный совѣтникъ и дѣйствительный камергеръ Алексѣй Захаровичъ Хитрово, остававшійся на этомъ посту до своей смерти—21 февраля 1854 года.

А. З. Хитрово (родился въ 1776 году), получивъ домашнее воспитаніе, еще восьмилѣтнимъ ребенкомъ былъ записанъ въ л.-гв. Измайловскій полкъ сержантомъ, а затѣмъ переведенъ въ л.-гв. Конный полкъ вахмистромъ. Произведенный въ 1795 году въ корнеты, А. З. Хитрово въ 1798 году, будучи уже въ чинѣ штабсъ-ротмистра, былъ пожалованъ въ дѣйствительные камергеры ко двору Государя, но въ слѣдующемъ же году, по Именному Высочайшему Указу 2 мая, писанному и подписанному Собственноручно Императоромъ Павломъ Петровичемъ, переведенъ ко двору Государя Наслѣдника.

Съ 1800 по 1804 годъ Алексѣй Захаровичъ состоялъ членомъ Мануфактуръ-Коллегіи. Перейдя въ 1804 году на службу въ Правительствующій Сенатъ, онъ въ 1808 году былъ назначенъ Оберъ-Прокуроромъ 5-го Департамента, а въ 1813 году, одновременно съ производствомъ въ тайные совѣтники, Сенаторомъ—сначала во 2-й, а затѣмъ въ 1-й Департаментъ Сената. Въ бытность Сенаторомъ Алексѣй Захаровичъ ревизовалъ по Высочайшимъ повелѣніямъ губерніи: Вологодскую, Вятскую, Воронежскую, Пензенскую, Подольскую и Бессарабскую область.



4

Призванный 3 марта 1827 года на постъ Государственнаго Контролера, А. З. Хитрово 6 апрѣля того же года былъ назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта, а 28 декабря 1829 года и Членомъ Комитета Финансовъ.

При вступленіи своемъ въ управленіе Государственнымъ Контролемъ Алексѣй Захаровичъ не могъ не обратить вниманія на крайнюю отсталость ревизіи, являвшуюся, какъ и при предмѣстникѣ его баронѣ Б. Б. Кампенгаузенѣ, слѣдствіемъ все тѣхъ же причинъ, т. е. доставленія отчетности въ крайне запутанномъ и запущенномъ видѣ и притомъ съ большимъ запозданіемъ. При немъ, для ускоренія ревизіи за прежніе годы, было образовано 6 временныхъ коммисій, въ которыя и поступила вся не обревизованная отчетность за время до 1828 года. Въ 1840 году этотъ колоссальный матеріалъ былъ обревизованъ, и при всеподданнѣйшемъ докладѣ о предстоящемъ закрытіи двухъ послѣднихъ временныхъ коммисій Императоромъ Николаемъ Павловичемъ было изъявлено удовольствіе за успѣшное окончаніе въ нихъ дѣлъ.

При Алексѣѣ же Захаровичѣ закончилъ свою дѣятельность и образованный еще въ 1823 году при Государственномъ Контролѣ особый Комитетъ, который выработалъ руководство къ ревизіи отчетовъ, введшее единообразіе въ порядкѣ ревизіи, и подробныя правила отчетности, которыя, по принятіи ихъ Государственнымъ Совѣтомъ, стали вводиться въ дѣйствіе съ 1830 года. Вообще же дѣятельность А. З. Хитрово по управленію Государственнымъ Контролемъ была направлена къ дальнѣйшему развитію и упроченію системы генеральной отчетности, сторонникомъ которой онъ остался до конца жизни. Когда въ Высочайше учрежденномъ 14 августа 1852 года Контрольномъ Комитетѣ, подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта д. т. с. князя Гагарина, для разсмотрѣнія существовавшей контрольной системы отчетности и исправленія недостатковъ ревизіи возбужденъ былъ вопросъ о необходимости коренныхъ реформъ въ контрольномъ вѣдомствѣ, на сторонѣ противниковъ реформы оказался и Государственный Контролеръ А. З. Хитрово, который возражалъ противъ коренныхъ преобразованій не только въ виду неизбѣжности большихъ затратъ, но также и потому, что находилъ ихъ несвоевременными въ силу особаго государственнаго устройства Россіи, обширности ея территоріи и не удавшихся опытовъ введенія документальной ревизіи при его предмѣстникѣ баронѣ Б. Б. Кампенгаузенѣ.

Находясь во главѣ вѣдомства въ теченіе 27 лѣтъ, А. З. Хитрово за полезную дѣятельность въ различныхъ коммисіяхъ и комитетахъ неоднократно удостоивался изъявленія Высочайшихъ признательности и благоволенія. Въ 1832 году, съ производствомъ въ дѣйствительные тайные совѣтники, ему былъ пожалованъ орденъ Св. Владиміра 1-й степени, а въ 1845 году, по случаю совершившагося 50-лѣтія его государственной службы,—орденъ Св. Апостола Андрея Первозваннаго, и алмазные знаки къ этому ордену—въ

1851 году и вторично—въ 1854 году. Скончался Алексѣй Захаровичъ, находясь на посту Государственнаго Контролера, 21 февраля 1854 года, на 78-мъ году жизни.

Вступившій въ управленіе Государственнымъ Контролемъ послѣ А. З. Хитрово Александръ Григорьевичъ Кушелевъ-Безбородко (родился въ 1800 г.) приходился внучатнымъ племянникомъ извѣстному Екатерининскому вельможѣ Канцлеру свѣтлѣйшему князю Александру Андреевичу Безбородко, а потому, по прекращеніи рода Безбородко, графу Александру Григорьевичу Высочайше повелѣно было именоваться графомъ Кушелевымъ-Безбородко, «дабы знаменитая заслугами фамилія сія съ кончиною послѣдняго въ родѣ не угасла, но, паки обновясь, пребыла навсегда въ незабвенной памяти россійскаго дворянства».

Закончивъ среднее образованіе въ приготовительномъ пансіонѣ при Царскосельскомъ Лицеѣ, графъ Александръ Григорьевичъ уже въ 1817 году выдержалъ при Московскомъ Университетѣ испытаніе на степень доктора этико-политическихъ наукъ и въ томъ же году поступилъ на службу въ Коллегію Иностранныхъ Дѣлъ. Служба эта не помѣшала ему принять всецѣло на себя заботы объ устройствѣ въ Нѣжинѣ Гимназіи высшихъ наукъ, для которой дѣдъ его, графъ Илья Андреевичъ Безбородко, назначилъ большія средства. Отзывчивый на все доброе, графъ Александръ Григорьевичъ, не смотря на юный возрастъ, настолько серьезно отдался этому дѣлу, что, чувствуя свою неподготовленность, рѣшилъ предварительно ознакомиться съ постановкою дѣла высшаго образованія въ заграничныхъ университетахъ. Съ этою цѣлью онъ посѣтилъ Дерптскій, Берлинскій и Парижскій университеты, а на обратномъ пути изъ Франціи останавливался въ Женевѣ, Болоньи и другихъ центрахъ умственной жизни Западной Европы. По возвращеніи изъ заграничнаго путешествія, Александръ Григорьевичъ сталъ усиленно хлопотать о скорѣйшемъ осуществленіи желанія своего дѣда объ открытіи въ Нѣжинѣ учебнаго заведенія. Хлопоты эти увѣнчались успѣхомъ, и въ 1820 году послѣдовалъ Высочайшій рескриптъ объ учрежденіи Нѣжинской Гимназіи высшихъ наукъ, преобразованной въ 1832 году въ Лицей имени князя Безбородко, сравненный по правамъ образованія съ университетами. Будучи назначенъ пожизненнымъ попечителемъ этого учебнаго заведенія, графъ Александръ Григорьевичъ до конца жизни не оставлялъ своихъ о немъ заботъ, не жалѣя при этомъ и своихъ собственныхъ средствъ. Ко дню 25-лѣтія онъ пожертвовалъ лицею 175 картинъ разныхъ школъ изъ своей картинной галлереи, съ тѣмъ чтобы онѣ служили къ развитію изящнаго вкуса воспитанниковъ.

Пожалованный въ 1820 году въ камергеры, графъ Александръ Григорьевичъ, будучи съ 1826 года Членомъ Главнаго Правленія Училищъ, въ 1830 году былъ избранъ въ Почетные Члены Академіи Наукъ. Въ 1834 году онъ былъ



5

назначенъ Управляющимъ Государственнымъ Заемнымъ Банкомъ, а въ 1837 году Директоромъ Департамента Государственнаго Казначейства. Съ 1844 года онъ былъ Сенаторомъ, а съ 1847 года Почетнымъ Опекуномъ, 13 марта 1854 года назначенъ Управляющимъ Государственнымъ Контролемъ и въ маѣ того же года Членомъ Комитета Финансовъ. 6 апрѣля слѣдующаго года графъ Александръ Григорьевичъ, только что передъ тѣмъ, 27 марта, утвержденный въ должности Государственнаго Контролера, скончался въ г. Москвѣ. За столь краткое время дѣятельность Александра Григорьевича по управленію Государственнымъ Контролемъ, само собою разумѣется, ни въ чемъ существенномъ проявиться не могла, тѣмъ болѣе, что время его управленія вѣдомствомъ совпало съ Крымской войной, и Государственный Совѣтъ, на разсмотрѣніе котораго къ тому времени уже поступили труды Контрольнаго Комитета 14 августа 1852 года, ссылаясь на военныя обстоятельства, высказался противъ какихъ-либо существенныхъ измѣненій въ дѣйствующихъ правилахъ объ отчетности. Это мнѣніе было Высочайше утверждено 6 декабря 1854 года, т. е. въ бытность Государственнымъ Контролеромъ графа Александра Григорьевича. Онъ умеръ въ чинѣ тайнаго совѣтника, имѣя изъ высшихъ наградъ ордена Св. Станислава и Св. Анны 1-й степени, Св. Владиміра 2-й степени и Бѣлаго Орла.

При А. З. Хитрово, въ 1843 году, учреждена была должность Товарища Государственнаго Контролера. Во всеподданнѣйшемъ представленіи по этому предмету Хитрово докладывалъ: «Посвятивъ сорокъ восемь лѣтъ жизни своей безпрерывному служенію и въ послѣднія шестнадцать лѣтъ имѣвъ счастіе быть точнымъ исполнителемъ Высочайшихъ предназначеній Вашего Императорскаго Величества по управленію Государственнымъ Контролемъ и устройству новой повсемѣстной системы отчетности, я, съ приближеніемъ нынѣ къ преклоннымъ лѣтамъ, озабочиваюсь, дабы порядокъ сей, на прочныхъ основаніяхъ утвержденный, могъ быть сохраненъ и на будущее время. Съ этою мыслью пріемлю смѣлость испрашивать Всемилостивѣйшаго соизволенія Вашего Императорскаго Величества о назначеніи мнѣ по Вашему, Всемилостивѣйшій Государь, избранію Товарища, который, будучи мнѣ помощникомъ, могъ бы приготовить себя къ занятію современемъ мѣста моего, и содѣлаться точнымъ исполнителемъ Высочайшихъ видовъ Вашего Императорскаго Величества по управленію Государственнымъ Контролемъ.» Вслѣдствіе этого представленія назначенъ былъ 17 января 1843 г Товарищемъ Государственнаго Контролера Статсъ-Секретарь М. М. Брискорнъ.

Максимъ Максимовичъ Брискорнъ, начавъ службу съ мая 1809 года въ Канцеляріи Государственнаго Казначейства, въ слѣдующемъ году перешелъ въ Государственную Экспедицію для ревизіи счетовъ, а въ 1816 году—въ

Канцелярію Начальника Штаба Его Императорскаго Величества, гдѣ сталъ лично извѣстенъ Императору Александру Павловичу. Назначенный въ 1832 году Директоромъ Канцеляріи Военнаго Министерства, М. М. Брискорнъ былъ пожалованъ въ 1836 году въ Статсъ-Секретари Его Императорскаго Величества, въ 1842 году сдѣланъ членомъ Коммисіи прошеній, а черезъ два мѣсяца былъ назначенъ на вновь учрежденную должность Товарища Государственнаго Контролера, отъ которой былъ уволенъ въ 1853 году. Въ 1856 году М. М. Брискорнъ былъ назначенъ Членомъ Военнаго Совѣта и Управляющимъ Канцеляріею Военнаго Министерства. Освобожденный въ слѣдующемъ году отъ управленія этою Канцеляріею, Максимъ Максимовичъ оставался на посту Члена Военнаго Совѣта до своей скоропостижной смерти 12 февраля 1872 года, постигшей его во время засѣданія въ Военномъ Совѣтѣ.

Послѣ увольненія Статсъ-Секретаря Брискорна, Товарищемъ Государственнаго Контролера былъ назначенъ тайный совѣтникъ Иванъ Ѳедоровичъ Апрѣлевъ (родился въ 1802 году.). Послѣ службы по военному вѣдомству, И. Ѳ. Апрѣлевъ въ 1834 году, уже въ чинѣ полковника, опредѣлился, съ переименованіемъ въ дѣйствительные статскіе совѣтники, Чиновникомъ особыхъ порученій по Государственному Контролю, въ которомъ черезъ четыре года былъ назначенъ Директоромъ Канцеляріи. Послѣднюю должность онъ занималъ до назначенія своего на постъ Товарища Государственнаго Контролера. Въ этой должности былъ пожалованъ въ 1853 году Сенаторомъ. Съ должности Товарища Государственнаго Контролера былъ уволенъ въ 1855 году. Скончался въ чинѣ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника 5 августа 1874 года.

IV.

Кругъ дѣлъ, требовавшихъ совмѣстнаго участія Государственнаго Контролера и Совѣта, опредѣлялся цѣлью дѣятельности послѣдняго, состоявшею въ томъ, чтобы удостовѣряться въ удовлетворительности произведенной Контрольными Департаментами ревизіи, разсматривать ея результаты въ высшемъ государственномъ отношеніи, приготовляя такимъ образомъ матеріалы для составленія отчета, представляемаго Государю Императору, разрѣшать, силою законовъ и особой предоставленной Совѣту власти, всѣ затрудненія, могущія возникнуть при ревизіи счетовъ, и опредѣлять мѣры къ постепенному усовершенствованію счетоводства, отчетности и ревизіи. Въ соотвѣтствіе съ такою цѣлью дѣятельности Совѣта, Контрольные Департаменты вносили на его разсмотрѣніе: 1) записки объ окончательной ревизіи каждаго генеральнаго отчета; 2) представленія о принятіи по показанію или на счетъ казны



М. М. Брискорнъ.

6

расходовъ и объ утвержденіи или сложеніи открываемыхъ Контрольными Департаментами начетовъ, въ случаяхъ, превышающихъ власть Департаментовъ; 3) дѣла объ убыткахъ казны, послѣдовавшихъ при производствѣ операцій; 4) дѣла объ утвержденіи или уничтоженіи претензій частныхъ лицъ; 5) предположенія объ изданіи новыхъ и пополненіи, поясненіи или подтвержденіи существующихъ законовъ, какъ собственно по счетной части, такъ и вообще по разнымъ случаямъ, открываемымъ ревизіею. Кромѣ того разсмотрѣнію Совѣта подлежали всѣ возникавшія по дѣламъ Контрольныхъ Департаментовъ случаи, рѣшеніе которыхъ превышало власть, предоставленную директорамъ Департаментовъ. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ Совѣтъ Государственнаго Контроля пользовался тѣми же правами, какія до новаго Образованія Контроля присвоены были Государственному Контролеру, и потому въ указанныхъ предѣлахъ рѣшаетъ всѣ дѣла окончательно.

Затѣмъ, Совѣтъ между прочимъ уполномочивался при наличности извѣстныхъ условій утверждать расходы, которые съ формальной стороны не вполнѣ были оправданы, оставлять безъ преслѣдованія убытки по операціямъ, предпринятымъ въ какихъ-либо правственныхъ или политическихъ цѣляхъ.

Совѣтъ Государственнаго Контроля, по новому Образованію, состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера, изъ четырехъ Членовъ, назначаемыхъ Его Императорскимъ Величествомъ, и изъ трехъ Генералъ-Контролеровъ, завѣдующихъ Контрольными Департаментами. Кромѣ указанныхъ постоянныхъ Членовъ, Совѣту предоставляется приглашать въ свое присутствіе, по свойству разсматриваемыхъ дѣлъ, и лицъ постороннихъ, а также чиновниковъ отъ разныхъ министерствъ и главныхъ управленій, для объясненій въ засѣданіяхъ Совѣта по такимъ вопросамъ, разрѣшеніе которыхъ необходимо при утвержденіи расходовъ по техническимъ отчетамъ. Въ случаѣ отсутствія Государственнаго Контролера, или его болѣзни, обязанности Предсѣдателя принимаетъ на себя старшій въ чинѣ Членъ Совѣта. Отношенія Совѣта Государственнаго Контроля къ Государственному Совѣту и Комитету Министровъ устанавливаются тѣ же самыя, въ какихъ по дѣламъ, подвѣдомственнымъ Совѣту, находился къ указаннымъ установленіямъ Государственный Контролеръ. На этомъ основаніи заключенія Совѣта въ случаяхъ, превышающихъ власть его, представляются Государственнымъ Контролеромъ на Высочайшее разрѣшеніе чрезъ Государственный Совѣтъ или Комитетъ Министровъ. Но если указанные случаи, по свойству своему, подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію высшей исполнительной или судебной власти,—какъ, напримѣръ: по обнародованію и приведенію въ исполненіе Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ по заключеніямъ Совѣта Государственнаго Контроля; объ изъясненіи или повсемѣстномъ подтвержденіи закона; объ учи-

ненiи выговоровъ за несрочное представленiе отчетовъ или свѣдѣнiй, требуемыхъ Контрольными Департаментами отъ разныхъ мѣстъ и лицъ; по несогласiю Совѣта Государственнаго Контроля съ заключенiями тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями, къ вѣдомству которыхъ относится вопросъ, подлежащiй рѣшенiю,—то въ такихъ случаяхъ дѣла поступаютъ на разсмотрѣнiе Правительствующаго Сената. Отвѣтственность Совѣта по дѣламъ его вѣдѣнiя опредѣляется и возбуждается въ томъ же порядкѣ, въ какомъ опредѣлена отвѣтственность Государственнаго Контролера.

Для обыкновенныхъ засѣданiй Совѣта Государственнаго Контроля назначаются два дня въ недѣлю, по его усмотрѣнiю. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, Совѣтъ, по предложенiю Государственнаго Контролера или по собственному назначенiю, собирается и въ другiе сверхъ опредѣленныхъ дни. Дѣла предлагаются Совѣту по порядку, назначенному Государственнымъ Контролеромъ, и рѣшаются мнѣнiемъ, принятымъ большинствомъ голосовъ; при равенствѣ голосовъ имѣетъ перевѣсъ голосъ Предсѣдателя. Государственному Контролеру предоставляется право переносить дѣло на высшее разсмотрѣнiе въ томъ случаѣ, если онъ одинъ не согласенъ съ заключенiемъ Совѣта. Заключенiя Совѣта по дѣламъ, требующимъ высшаго разрѣшенiя, вносятся Государственнымъ Контролеромъ въ Комитетъ Министровъ, въ Государственный Совѣтъ или Правительствующiй Сенатъ.

Въ составѣ Государственнаго Контроля, по новому Образованiю его, учреждены были Контрольные Департаменты—Гражданскихъ Отчетовъ, Военныхъ Отчетовъ и Морскихъ Отчетовъ. Въ составѣ каждаго Департамента положены: Общее Присутствiе Департамента, Отдѣленiя и Канцелярiя.

Обязанности Контрольныхъ Департаментовъ заключаются въ ревизiи генеральныхъ отчетовъ и тѣхъ шнуровыхъ книгъ, которыя будетъ признано необходимымъ перевѣрить, въ составленiи соображенiй о выгодности или невыгодности разныхъ операцiй, независимо отъ законности производства ихъ, въ разсмотрѣнiи и утвержденiи произведенной ревизiи, въ опредѣленiи существенныхъ результатовъ повѣрки каждаго счета, въ составленiи ежегодныхъ табелей объ успѣхахъ отчетности, о ходѣ и послѣдствiяхъ ревизiи оборотовъ каждаго управленiя. Каждымъ Департаментомъ управляетъ Директоръ со званiемъ Генералъ-Контролера; въ Контрольныхъ Департаментахъ Гражданскихъ и Военныхъ Отчетовъ въ помощь Генералъ-Контролеру опредѣляются Вице-Директоры.

Генералъ-Контролеры, управляя Департаментами на основанiи общаго Учрежденiя Министерствъ, обязаны въ особенности наблюдать за своевременнымъ требованiемъ отчетовъ и книгъ, имѣющихъ поступать въ каждый Департаментъ на ревизiю и перевѣрку, а также за тѣмъ, чтобы въ Отдѣле-

ніяхъ ревизія отчетовъ и перевѣрка книгъ производились по очереди вступленія ихъ безостановочно и оканчивались непремѣнно въ продолженіи года со времени вступленія.

Общее Присутствіе каждаго Контрольнаго Департамента состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Контролера, изъ Членовъ, опредѣляемыхъ по избранію Государственнаго Контролера Высочайшими указами Правительствующему Сенату, изъ Вице-Директоровъ и Оберъ-Контролеровъ того Департамента. Правители Канцелярій Контрольныхъ Департаментовъ являются вмѣстѣ съ тѣмъ Правителями дѣлъ Общихъ Присутствій. Въ засѣданія Общаго Присутствія, въ случаѣ необходимости, по роду дѣлъ, приглашаются также и посторонніе лица, какъ то: фабриканты, заводчики, художники и т. п.

Вѣдомству Общаго Присутствія между прочимъ подлежали: разсмотрѣніе ревизіонныхъ соображеній по повѣркѣ отчетовъ и книгъ, совершаемой въ Отдѣленіяхъ каждаго Департамента, и возникшихъ при ревизіи сомнѣній, также правильности предлагаемыхъ Отдѣленіями вопросовъ счетнымъ мѣстамъ и лицамъ; разсмотрѣніе начетовъ, открываемыхъ при ревизіи отчетовъ и перевѣркѣ книгъ, и квитанцій, выдаваемыхъ отчетнымъ управленіямъ; разсмотрѣніе выгодности разныхъ операцій независимо отъ законности производства ихъ; дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ; предположенія, относившіяся къ измѣненію порядка ревизіи; случаи, требовавшіе подтвержденія или дополненія законовъ, поясненія, исправленія или отмѣны ихъ. Общее Присутствіе каждаго Департамента уполномочивалось: принимать по показанію въ отчетахъ и книгахъ статьи, не превышающія 10.000 руб., по такимъ расходамъ, которые съ формальной стороны нельзя признать оправданными; утверждать начеты и взысканія, исчисленные ревизіонными инстанціями и открытые Отдѣленіями Департамента; утверждать принятіе на счетъ казны убытковъ и потерь до 10.000 руб. въ такихъ случаяхъ, когда взысканіе ихъ, по неблагонадежности или по другимъ законнымъ причинамъ, сложено министрами или ревизіонными инстанціями на основаніи предоставленной имъ власти; утверждать показанный по отчетамъ возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ казну, если возвратъ этотъ не превышаетъ 10.000 руб. и произведенъ съ разрѣшенія министровъ или ревизіонныхъ инстанцій, на основаніи предоставленной имъ власти; замѣнять послѣдовавшіе по какой-либо операціи убытки до 10.000 руб. сбереженіями, сдѣланными по той же операціи; оставлять безъ преслѣдованія убытки до 10.000 руб. по операціямъ, предпринятымъ по политическимъ или нравственнымъ причинамъ.

По производству дѣлъ въ Общемъ Присутствіи Оберъ-Контролеръ отвѣчаетъ за вѣрность изложенія дѣлъ, полноту справокъ и приведенныхъ законовъ, а Общее Присутствіе—за правильность рѣшенія. По свойству власти, предоставленной Общему Присутствію, Генералъ-Контролеръ дѣйствуетъ сово-

кунно съ нимъ по всѣмъ дѣламъ, входящимъ въ кругъ вѣдѣнія Общихъ Присутствій; во всѣхъ другихъ отношеніяхъ Генералъ-Контролеръ управляетъ Департаментомъ непосредственно, на основаніи общаго Учрежденія Министерствъ.

Дѣла въ Общемъ Присутствіи рѣшаются мнѣніемъ, принятымъ большинствомъ голосовъ; при равенствѣ ихъ, имѣетъ перевѣсъ голосъ Предсѣдателя или заступающаго его мѣсто. Въ случаѣ, когда не составится ни единогласнаго мнѣнія, ни большинства голосовъ, дѣло представляется на разрѣшеніе Совѣта Государственнаго Контроля, хотя бы по предмету своему оно и не превосходило власти Общаго Присутствія.

Въ составѣ каждаго изъ Департаментовъ полагается опредѣленное штатомъ число Отдѣленій. Предметы занятій каждаго Отдѣленія состоятъ въ ревизіи генеральныхъ отчетовъ, въ перевѣркѣ шнуровыхъ книгъ, а также въ производствѣ дѣлъ, возникающихъ изъ ревизіи или поступающихъ въ Государственный Контроль по обстоятельствамъ, относящимся къ отчетности разныхъ управленій. Отчетность каждаго управленія должна быть повѣряема непремѣнно тѣмъ Контролеромъ, которому она назначена по росписанію. Правило это ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть измѣняемо; но Генералъ-Контролеру каждаго Департамента предоставляется право, въ случаѣ надобности, прикомандировать на время чиновниковъ изъ одного Отдѣленія въ другое. Каждымъ Отдѣленіемъ управляетъ Оберъ-Контролеръ, съ правами, обязанностями и отвѣтственностью Начальника Отдѣленія.

Канцелярія каждаго Контрольнаго Департамента состоитъ подъ начальствомъ Правителя Канцеляріи и занимается дѣлами по внутреннему устройству Департамента.

Канцелярія Государственнаго Контроля сосредоточиваетъ въ себѣ всѣ дѣла и распоряженія по управленію Государственнымъ Контролемъ. Опредѣляясь въ отношеніи круга своихъ дѣйствій общимъ образованіемъ Министерствъ, Канцелярія Государственнаго Контроля состоитъ, подъ начальствомъ Директора, изъ трехъ Отдѣленій, управляемыхъ Экспедиторами, между которыми и распредѣляются ревизіонныя дѣла по гражданской, военной и морской отчетностямъ, поступающія на разсмотрѣніе Совѣта Государственнаго Контроля, а также дѣла по исполнительной и хозяйственной частямъ Государственнаго Контроля. На Канцелярію возлагалось вмѣстѣ съ тѣмъ наблюденіе за движеніемъ ревизіи и теченіемъ дѣлъ въ Департаментахъ.

На Директора Канцеляріи Государственнаго Контроля возложены обязанности Правителя дѣлъ Совѣта. Онъ докладываетъ предварительно Государственному Контролеру реестръ всѣхъ дѣлъ, поступившихъ къ нему для внесенія въ Совѣтъ. Въ этомъ реестрѣ Государственный Контролеръ собственноручно

опредѣляетъ очередь доклада каждаго дѣла, смотря по ихъ важности и настоятельности. Дѣла, поступающія въ Совѣтъ, и рѣшенія Совѣта излагаются, подъ руководствомъ Директора, Экспедиторами Канцеляріи, каждымъ по своей части, и докладываются ими Совѣту въ присутствіи Директора. Самую важную и обширную часть труда Канцеляріи составляло дѣлопроизводство по Совѣту Государственнаго Контроля.

По новому Образованію Государственнаго Контроля, въ Контрольныхъ Департаментахъ учреждены особыя Бухгалтеріи, которыя по извѣстнымъ ревизіоннымъ даннымъ должны были составлять ежемѣсячныя и годовыя табели о всѣхъ государственныхъ приходахъ и расходахъ по сравненію съ государственною росписью, о приходахъ и расходахъ общественныхъ (по земскимъ и городскимъ повинностямъ и т. п.), объ оборотахъ капиталовъ, имѣющихъ опредѣленное назначеніе (на обезпеченіе народнаго продовольствія, для общественнаго призрѣнія и т. п.), объ оборотахъ хозяйственныхъ суммъ по каждой отдѣльной части государственнаго управленія и о послѣдствіяхъ ревизіи. Ежемѣсячныя табели представлялись въ началѣ слѣдующаго мѣсяца Государственному Контролеру, а годовыя составлялись къ 15 декабря и, по разсмотрѣніи ихъ въ Совѣтѣ Государственнаго Контроля, включались въ представляемый Государю Императору отчетъ о дѣйствіяхъ Государственнаго Контроля.

V.

Новое Образованіе Государственнаго Контроля представляло по внѣшности стройную его организацію. Дѣятельность Контроля получила вполнѣ опредѣленныя формы, а система генеральныхъ отчетовъ нашла теперь полное выраженіе и завершеніе.

Но осуществленіе этой системы на практикѣ встрѣчало тѣ же серьезныя препятствія, какими сопровождалась дѣятельность Государственнаго Контроля и ранѣе и которыя не удалось преодолѣть до самой отмѣны системы генеральныхъ отчетовъ. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ прежде всего указать на затрудненія въ замѣщеніи должностей по Государственному Контролю соотвѣтствующимъ личнымъ составомъ. Еще въ первомъ своемъ годовомъ всеподданнѣйшемъ отчетѣ Государственный Контролеръ А. З. Хитрово свидѣтельствовалъ, что ему «предлежитъ преодолѣвать одно изъ главнѣйшихъ затрудненій, какое всегда по Государственному Контролю встрѣчаемо было,—недостатокъ опытныхъ и знающихъ контрольную часть чиновниковъ, ибо бо́льшая часть способныхъ чиновниковъ имѣетъ отвращеніе къ скучнымъ и труднымъ занятіямъ по дѣламъ сего рода. По уваженію сего предполагается

при составленіи учрежденія ходатайствовать о доставленіи нѣкоторыхъ особенныхъ выгодъ чиновникамъ сей части.»

Однако никакихъ «особенныхъ выгодъ» при составленіи штатовъ 1836 года чинамъ Контроля предоставлено не было, и вѣдомству попрежнему приходилось встрѣчать большія затрудненія въ пріисканіи подходящихъ силъ для своего личнаго состава. А какъ велики были эти затрудненія, видно изъ слѣдующаго. Высочайше утвержденнымъ 19 марта 1846 г. положеніемъ Комитета Министровъ подвѣдомственныя Государственному Контролю должности помощниковъ оберъ-контролеровъ при Главной Полевой Провіантской Коммисіи Интендантства Дѣйствующей Арміи, при Полевыхъ Провіантскихъ Коммисіяхъ: Оренбургскаго Отдѣльнаго Корпуса, Иркутской и Омской, при Тифлисскомъ Временномъ Контрольномъ Отдѣленіи и при Интендантствѣ Черноморскаго Флота и Портовъ, и помощниковъ контролеровъ въ Правленіяхъ Казачьихъ Войскъ Донскаго, Оренбургскаго, Черноморскаго, Кавказскаго и Астраханскаго сравнены были съ должностями губернскихъ присутственныхъ мѣстъ въ отношеніи опредѣленія въ нихъ молодыхъ людей, имѣющихъ по учебнымъ аттестатамъ право на классные чины, но мѣра эта фактически не имѣла для Государственнаго Контроля никакого значенія, такъ какъ ни одна изъ указанныхъ должностей не могла быть замѣщена тѣми лицами, какія имѣлось въ виду привлечь сюда.

При такомъ положеніи, приходилось, какъ и раньше, обращаться къ мѣрамъ нѣсколько искусственнаго характера. Въ 1837 году, «по уваженію затрудненій, съ которыми наполняются въ Государственномъ Контролѣ вакантныя мѣста людьми, свѣдущими по счетной части», Государственному Контролю разрѣшено содержать въ С.-Петербургскомъ Коммерческомъ Училищѣ 5 воспитанниковъ изъ дѣтей чиновниковъ и служителей Контроля для приготовленія ихъ къ службѣ по счетной части. Воспитанники обязывались прослужить въ Государственномъ Контролѣ десять лѣтъ и по выпускѣ изъ Училища опредѣлялись на мѣста помощниковъ счетныхъ чиновниковъ. Мѣра эта не имѣла однако существеннаго значенія. Съ 1837 по 1857 г.г.— за 20 лѣтъ — всего было выпущено изъ Училища 16 воспитанниковъ; изъ нихъ 6 занимали штатныя мѣста, 3—канцелярскихъ чиновниковъ, а 6 выбыло изъ Контроля по разнымъ причинамъ, и въ 1857 году состояло на службѣ 7. Въ началѣ 1856 года Государственный Контролеръ поручилъ Генералъ-Контролерамъ и Директору Канцеляріи представить соображенія относительно пользы содержанія пансіонеровъ въ Коммерческомъ Училищѣ, и всѣ запрошенные согласны были въ томъ, что даваемое этимъ Училищемъ спеціальное образованіе не можетъ принести большой пользы для контрольной службы. «Цѣль образовать молодыхъ людей, способныхъ къ службѣ въ Государственномъ Контролѣ, — писалъ Директоръ Канцеляріи,—можетъ быть достигнута только давъ имъ образованіе въ университетѣ, и преимущественно въ камеральномъ факультетѣ, кото-

раго программа болѣе другихъ соотвѣтствуетъ цѣли Контроля». Государственный Контролеръ предполагалъ содержать кандидатовъ на контрольную службу въ гимназіи, а потомъ въ университетѣ, но попытки его въ этомъ направленіи не увѣнчались успѣхомъ, вслѣдствіе главнымъ образомъ матеріальныхъ затрудненій.

Между тѣмъ возложенныя на Государственный Контроль обязанности все болѣе и болѣе повышали требованія къ личному составу служащихъ въ немъ. «На Государственный Контроль,—говорилъ Государственный Контролеръ въ одномъ изъ представленій въ Государственный Совѣтъ,—дѣйствующимъ нынѣ его Образованіемъ возложено преслѣдованіе оборотовъ всѣхъ казенныхъ и общественныхъ капиталовъ и повѣрка ихъ въ высшемъ государственномъ отношеніи. Трудъ этотъ въ рукахъ человѣка безъ образованія можетъ обратиться въ повѣрку итоговъ и простое сличеніе числовыхъ показаній съ штатными положеніями; но едва ли это было бы согласно съ видами правительства и съ цѣлью закона, обязывающаго Контроль результатами ревизіи хозяйственныхъ операцій обнаруживать пріобрѣтаемыя государствомъ выгоды или причиняемые ему убытки. Такого рода соображенія доступны только человѣку съ высшимъ образованіемъ и требуютъ труда усидчиваго, заслуживающаго полнаго вниманія и поощренія». Но именно въ образованныхъ-то людяхъ и чувствовался большой недостатокъ. Бывшій подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта князя Гагарина Контрольный Комитетъ касался въ своихъ занятіяхъ вопроса и о личномъ составѣ Государственнаго Контроля, и изъ собранныхъ имъ по этому вопросу свѣдѣній обнаружилось, что въ 1853 году изъ числа 300 лицъ, служившихъ въ вѣдомствѣ Государственнаго Контроля, въ должностяхъ начальниковъ отдѣленій и ниже до канцелярскихъ чиновниковъ, всего только 90 воспитывались въ какихъ-либо учебныхъ заведеніяхъ, и изъ нихъ только 25 окончили курсъ высшихъ учебныхъ заведеній. Въ тѣхъ затрудненіяхъ, какія приходилось Государственному Контролю попрежнему испытывать въ пріискапіи образованныхъ кандидатовъ на службу, Комитетъ справедливо усматривалъ доказательство того, что мнѣніе о сухости и однообразіи контрольной службы, въ особенности въ низшихъ должностяхъ, далеко еще не измѣнилось. Разсуждая, что Государственный Контроль не менѣе другихъ управленій имѣетъ надобность въ лицахъ, получившихъ образованіе, «ибо нельзя сомнѣваться въ томъ, что взглядъ на ревизію человѣка образованнаго, совершенно независимо отъ спеціальной ея части, совершенно иной, и что при такихъ только дѣятеляхъ ревизія можетъ получить направленіе, существенной цѣли ея соотвѣтственное», Комитетъ признавалъ необходимымъ предоставить какія-либо преимущества какъ при вступленіи на службу въ Государственный Контроль, такъ и при прохожденіи ея въ низшихъ должностяхъ. Въ этихъ видахъ Комитетъ полагалъ возможнымъ, для привлеченія на службу

въ Государственный Контроль людей, получившихъ образованіе, распространить на это управленіе то изъятіе изъ правилъ ст. 369 т. III Св. Зак., которымъ пользовалось уже Министерство Иностранныхъ Дѣлъ, а именно—допустить опредѣленіе на службу въ Государственный Контроль не служившихъ въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ молодыхъ людей, имѣющихъ по учебнымъ аттестатамъ право на классные чины, съ условіемъ, чтобы они прослужили въ Государственномъ Контролѣ не менѣе 6 лѣтъ. Такое заключеніе Комитета было одобрено Соединенными Департаментами Законовъ и Экономіи Государственнаго Совѣта, но по Высочайше утвержденному 6 декабря 1854 г. постановленію Государственнаго Совѣта всѣ вообще предположенія бывшаго Контрольнаго Комитета были переданы Государственному Контролеру съ тѣмъ, чтобы онъ о тѣхъ изъ предположеній, которыя требуютъ скорѣйшаго исполненія и могутъ быть приведены въ дѣйствіе безъ особаго затрудненія, входилъ въ Государственный Совѣтъ съ отдѣльными представленіями. Государственный Контролеръ, «по внутреннему, изъ опыта извлеченному, убѣжденію, что ревизія генеральной отчетности въ Государственномъ Контролѣ можетъ быть производима согласно требованіямъ закона и направляема къ предназначенной ей цѣли только посредствомъ просвѣщенныхъ дѣятелей, а съ другой стороны, соглашаясь съ Контрольнымъ Комитетомъ, что для привлеченія молодыхъ людей къ контрольной службѣ, сухой и многотрудной, необходимо присвоить ей какое-либо преимущество», входилъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ о разрѣшеніи принимать на службу въ учрежденія Контроля молодыхъ людей, окончившихъ высшія учебныя заведенія и не служившихъ ранѣе въ губернскихъ учрежденіяхъ. При обсужденіи этого представленія нѣкоторые члены Государственнаго Совѣта признавали болѣе справедливымъ и полезнымъ придать этой мѣрѣ общій характеръ, распространивъ ее на всѣ вообще правительственныя центральныя учрежденія. Само собою разумѣется, въ такомъ видѣ предположенная мѣра совершенно теряла характеръ привилегіи для Государственнаго Контроля, о чемъ собственно и хлопоталъ Государственный Контролеръ, и потому послѣдній отзывался, что «мѣра эта, если бы она и осуществилась, не выведетъ Государственный Контроль изъ прежняго затрудненія касательно пріисканія къ себѣ на службу свѣдущихъ людей, потому что поступленіе въ другія вѣдомства представляетъ для нихъ болѣе удобства и выгодъ». Означенная мѣра была однако проведена именно въ этомъ широкомъ объемѣ, и потому отъ нея собственно для контрольнаго вѣдомства никакихъ благопріятныхъ послѣдствій не получилось.

Другимъ существеннымъ неблагопріятнымъ условіемъ для успѣшной ревизіонной дѣятельности при системѣ генеральныхъ отчетовъ являлась неисправность распорядительныхъ вѣдомствъ. Отчеты доставлялись ими попрежнему крайне несвоевременно, и это вызывало особыя мѣры со стороны

Государственнаго Контроля примѣнительно къ каждому частному случаю. Такъ, въ Департаменты Хозяйственный и Полиціи Исполнительной Министерства Внутреннихъ Дѣлъ командированы были въ 1846 году оберъ-контролеры, которые должны были содѣйствовать названнымъ Департаментамъ въ ревизіи отчетности по 1845 годъ и представлять въ Государственный Контроль краткія свѣдѣнія о результатахъ ея. Но это послабленіе подало только поводъ домогаться освобожденія Департаментовъ отъ представленія отчетовъ въ Государственный Контроль не только за время до 1845 года, но и за послѣдующіе годы. Вопросъ объ этомъ восходилъ въ 1844 году на разрѣшеніе Комитета Министровъ, который, признавая неудобнымъ освобождать названные Департаменты отъ представленія Государственному Контролю генеральныхъ отчетовъ за время съ 1845 года, поручилъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ сдѣлать распоряженіе, чтобы Департаменты Хозяйственный и Полиціи Исполнительной, по примѣру всѣхъ другихъ мѣстъ, гдѣ находятся оберъ-контролеры со стороны Государственнаго Контроля, непремѣнно доставляли въ этотъ Контроль генеральные отчеты съ 1845 года въ назначенные закономъ сроки и съ соблюденіемъ установленныхъ формъ и правилъ. Но установленные сроки для представленія отчетовъ прошли, отчеты же не представлялись, а затѣмъ хотя и стали поступать, но весьма неисправно и въ неполномъ видѣ. Въ 1852 году Государственный Контролеръ отмѣчаетъ въ своемъ годовомъ отчетѣ о не вполнѣ удовлетворительномъ ходѣ отчетности въ тѣхъ же Департаментахъ, выражавшемся въ накопленіи значительнаго количества не ревизованныхъ за прежнее время счетовъ и въ представленіи Государственному Контролю далеко не полныхъ отчетовъ. Въ то же время мѣстная ревизія отчетности до 1845 года подвигалась очень туго, почему пришлось возстановить въ 1851 году въ Департаментахъ Хозяйственномъ и Полиціи упраздненныя было должности оберъ-контролеровъ. Наконецъ, Высочайше утвержденнымъ 2 марта 1856 года положеніемъ Комитета Министровъ учреждена была Временная Котрольная Коммисія «для обревизованія и представленія Государственному Контролю отчетности по вѣдомству Департаментовъ Полиціи Исполнительной и Хозяйственнаго за время съ 1837 по 1852 годъ включительно во всѣхъ суммахъ, не вошедшихъ въ генеральные годовые отчеты тѣхъ Департаментовъ».

Это случай далеко не единичный. По Министерству Юстиціи за десятилѣтіе съ 1836 по 1846 годъ не доставлено въ Государственный Контроль къ 1849 году отчетности въ оправданіе расходовъ на сумму свыше 33 милліоновъ рублей серебромъ. Медленное и раздробительное доставленіе отчетовъ были причиной того, что и Государственный Контроль, и само отчетное вѣдомство находились въ неизвѣстности какъ относительно размѣра не оправданныхъ отчетностью суммъ, такъ и самаго числа отчетовъ, не доста-

вленныхъ на ревизію, что лишало возможности принимать мѣры къ доставленію ихъ. Капиталы оставались безъ ревизіи, и слѣдовательно безъ убѣжденія въ цѣлости и правильномъ расходованіи ихъ; неправильности открывались тогда уже, когда преслѣдованіе ихъ оказывалось невозможнымъ. Независимо отъ несвоевременнаго учета капиталовъ, неполнота доставлявшихся отчетовъ препятствовала окончательному утвержденію Государственнымъ Контролемъ заключавшихся въ отчетахъ суммъ, ибо нѣкоторые виды повѣрки могли быть произведены только по полученіи всей отчетности. Продолжавшаяся безпорядочность отчетности вызывала необходимость во всякаго рода облегченіяхъ и послабленіяхъ по отношенію къ неисправнымъ, безъ чего не могла быть произведена ревизія. Такъ, отчетность Департамента Горныхъ и Соляныхъ Дѣлъ за время по 1846 годъ не заключалась Государственнымъ Контролемъ потому, что послѣдній признавалъ мѣстную ревизію этихъ отчетовъ, произведенную въ названномъ Департаментѣ, во многихъ отношеніяхъ недостаточною и требовалъ дополнительнаго производства ревизіи; по докладѣ Правительствующему Сенату переписки, возникшей по данному вопросу между Государственнымъ Контролемъ и Министерствомъ Финансовъ, Сенатъ хотя и призналъ замѣчанія Государственнаго Контроля во всѣхъ отношеніяхъ правильными, но нашелъ производство дополнительной ревизіи для Министерства Финансовъ затруднительнымъ и предоставилъ поэтому Государственному Контролю принимать мѣстную ревизію горнозаводской отчетности въ томъ видѣ, какъ она произведена. На основаніи такого опредѣленія Государственный Контроль заключилъ отчеты по 1846 годъ, оставивъ безъ дальнѣйшаго движенія всѣ свои замѣчанія по нимъ. Происходило такимъ образомъ то, противъ чего неоднократно предостерегалъ Министръ Юстиціи, указывая Комитету Министровъ, что «подобныя снисхожденія, оставляя виновныхъ безъ взысканія, усугубляютъ безотчетность, до безмѣрности усиливающуюся въ безпрестанномъ ожиданіи новаго снисхожденія».

Между тѣмъ за безпорядочностью въ отчетности скрывались безпорядки въ самыхъ операціяхъ. Такъ, по поводу заявленій въ одномъ изъ отчетовъ Государственнаго Контролера о безпорядкахъ, приведшихъ къ задолженности вѣдомства путей сообщенія и къ накопленію долговъ ему самому, положена была Государемъ Императоромъ такая резолюція: «***О всѣхъ безпорядкахъ, замѣченныхъ по сему управленію, сообщить по Моему приказанію гр. Клейнмихелю и потребовать отъ него объясненіе***». По поводу этой резолюціи Государственный Контролеръ всеподданнѣйше докладывалъ Государю, что на покрытіе долговъ вѣдомства уже въ началѣ 1856 года съ Высочайшаго разрѣшенія отпущено 9 милліоновъ рублей серебромъ и что «этой мѣрѣ не слѣдуетъ давать гласности, какъ по той причинѣ, чтобы

не возбудить вдругъ множества просьбъ и притязаній, одновременное удовлетвореніе коихъ было бы крайне затруднительно, такъ и вообще для возможнаго огражденія дѣйствій прежняго управленія отъ разглашеній и укоризнъ, ведущихъ къ неуваженію правительственныхъ властей». Какъ оказалось, объясненіе по существу долговыхъ отношеній вѣдомства путей сообщенія не могло быть представлено по той же причинѣ: извлеченіе изъ дѣлъ необходимыхъ данныхъ «неизбѣжно повлекло бы за собою большую огласку». Нѣкоторые факты все же получали огласку. Таковы, напримѣръ, безпорядки и злоупотребленія, обнаруженныя по управленію генералъ-маіора Вельяшова работами Московскаго шоссе въ теченіе 1816—1820 г.г. Для изслѣдованія этихъ безпорядковъ и злоупотребленій учреждена была по Высочайшему повелѣнію особая слѣдственная коммисія, матеріалы которой поступили въ Государственный Контроль, «для разсмотрѣнія всей счетной части». Разсмотрѣніе этого матеріала представило огромный въ количественномъ отношеніи и сложный трудъ, въ виду значительности и разнообразія обнаруживавшихся безпорядковъ—по пріему и обмѣру матеріаловъ, по производству на шоссе насыпей, по веденію отчетности и т. п. По исполненіи Государственнымъ Контролемъ возложеннаго на него порученія, Государственный Контролеръ по оказавшимся результатамъ произведеннаго изслѣдованія входилъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ о мѣрахъ къ предупрежденію и открытію подобныхъ злоупотребленій.

Нѣкоторыя вѣдомства и учрежденія тяготились какой бы то ни было подотчетностью Государственному Контролю и стремились вовсе уклоняться отъ обязанности отчитываться передъ нимъ. И въ царствованіе Императора Николая I продолжаются изъятія различныхъ суммъ отъ подотчетности Государственному Контролю: въ 1829 году изъята была Академія Художествъ, въ 1830 г.—Канцелярія Министра Финансовъ по Кредитной Части, Министерство Иностранныхъ Дѣлъ въ чрезвычайныхъ расходахъ по миссіямъ и консульствамъ, въ 1831 г.—Императорскій Царскосельскій Лицей, въ 1833 г.—Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ Греко-Россійскаго Исповѣданія, Гидрографическое Управленіе Главнаго Морского Штаба. Въ 1836 году большое число изъятыхъ отъ вѣдѣнія Государственнаго Контроля учрежденій обратило на себя вниманіе Государя, и о многихъ изъ нихъ, по Высочайшему указанію, производилась переписка съ подлежащими начальствами вѣдомствъ о подчиненіи этихъ учрежденій, въ отношеніи отчетности, Государственному Контролю; но переписка эта была по большей части безуспѣшна, или приводила къ доставленію въ Государственный Контроль лишь краткихъ балансовъ обращающихся въ тѣхъ учрежденіяхъ суммъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ попытки уклониться отъ контроля встрѣчали рѣшительное противодѣйствіе со стороны Государя; такъ, на отчетѣ о дѣйствіяхъ Государ-

ственнаго Контроля за 1838 годъ противъ статьи объ Институтѣ Корпуса Горныхъ Инженеровъ, который считалъ, что онъ не подлежитъ отчетностью Государственному Контролю, Государемъ Императоромъ сдѣлана была Собственноручная резолюція: *«Подлежитъ несомнѣнно, какъ и всѣ прочіе кадетскіе корпуса.»* Уклоненіе отъ контроля все же продолжалось. Въ 1842 году изъяты были отъ подотчетности Государственному Контролю суммы Капитула Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ, суммы на жалованье сельскому духовенству въ пяти западныхъ епархіяхъ, въ 1843 г.—суммы духовно-учебнаго вѣдомства, суммы на содержаніе православныхъ и римско-католическихъ епархіальныхъ управленій и монастырей въ западныхъ епархіяхъ, суммы типографскія Святѣйшаго Синода, суммы, опредѣленныя на улучшеніе содержанія сельскаго духовенства, въ 1844 г.—суммы на содержаніе причтовъ церквей, суммы, отпускаемыя обществамъ сельскаго хозяйства, въ 1853 г.—суммы, отпускаемыя изъ государственнаго казначейства въ Канцелярію Статсъ-Секретаря у принятія прошеній, въ 1854 г.—денежныя суммы учрежденій вѣдомства Императорскаго Человѣколюбиваго Общества, въ 1856 г.—капиталы духовнаго вѣдомства православнаго исповѣданія.

VI.

Къ ряду условій, не благопріятствовавшихъ успѣшной ревизіи текущей отчетности, слѣдуетъ отнести и спеціальныя порученія по разсмотрѣнію дѣлъ, которыя передавались въ Государственный Контроль изъ Военнаго Министерства, изъ Сената и изъ Государственнаго Совѣта.

Это были дѣла по большей части многомилліонныя по суммамъ, обширныя по объему и въ большей или меньшей степени запутанныя. Изъ такихъ дѣлъ особенно выдающимся и по суммѣ, и по условіямъ злоупотребленій было громкое дѣло о хищеніяхъ въ Комитетѣ о Раненыхъ.

Почти полновластнымъ вершителемъ дѣлъ въ Комитетѣ былъ Директоръ Канцеляріи его дѣйствительный статскій совѣтникъ Политковскій, который, благодаря своему уму, ловкости и обходительности, совершенно подчинилъ своему вліянію членовъ Комитета, относившихся къ нему съ безграничнымъ довѣріемъ и слѣпо слѣдовавшихъ его указаніямъ. Въ 1839 году,—до этого Комитетъ не подлежалъ никакому контролю,—возникъ вопросъ о повѣркѣ его оборотовъ. Комитетъ заявлялъ, что о всѣхъ денежныхъ суммахъ онъ ежемѣсячно представляетъ вѣдомости непосредственно Государю Императору, по прошествіи года подноситъ Его Величеству подробный отчетъ и засимъ никакому лицу и мѣсту особою отчетностью не обязанъ. Но такъ какъ Комитетъ не значился въ

числѣ учрежденій, изъятыхъ отъ отчетности предъ Государственнымъ Контролемъ, то по представленію Государственнаго Контролера Высочайше было повелѣно, чтобы Комитетъ о Раненыхъ въ приходѣ и расходѣ своихъ суммъ давалъ отчетъ Государственному Контролю и чтобы Государственный Контролеръ, по сношенію съ Комитетомъ, выработалъ форму такого отчета. При выработкѣ правилъ и формъ отчетности для Комитета этотъ послѣдній отстаивалъ нѣкоторыя отступленія отъ принятаго по другимъ учрежденіямъ порядка отчетности, объясняя это неудобствомъ мѣнять установившійся въ Комитетѣ порядокъ счетоводства и отчетности. Такъ, въ проектѣ правилъ, выработанномъ Государственнымъ Контролемъ, Комитетъ настаивалъ на исключеніи всѣхъ указаній относительно выдачи и представленія шнуровыхъ книгъ, порядка ихъ ревизіи, показанія мѣста и продолжительности храненія комитетскихъ суммъ, расчетовъ съ казенными палатами и другими учрежденіями по получаемымъ и высылаемымъ суммамъ. Государственный Контроль долженъ былъ въ нѣкоторыхъ пунктахъ уступить. Правила и формы отчетности Комитета утверждены были въ концѣ 1841 года въ видѣ опыта на два года, въ предположеніи, что по прошествіи этого времени «необходимо откроется все то, что къ большему усовершенствованію отчетности служить можетъ». При пересмотрѣ этихъ правилъ и формъ отчетности въ 1845 году Политковскій настоялъ на исключеніи изъ правилъ статьи, предусматривавшей право Государственнаго Контроля ежегодно требовать на перевѣрку приходо-расходныя книги Комитета, «по тому уваженію, что наблюденіе за правильностью веденія книгъ и за самою ревизіею ихъ относится лично къ членамъ Комитета, которые, независимо отъ общей ихъ по сему предмету обязанности, утверждаютъ собственною подписью каждую приходную и расходную статью». Хотя правила эти и получили утвержденіе, тѣмъ не менѣе Государственный Контроль, основываясь на Образованіи Государственнаго Контроля 1836 г., требовалъ книги Комитета на свою перевѣрку. Въ 1851 году Департаментъ Военныхъ Отчетовъ, при перевѣркѣ книгъ Комитета, обнаружилъ большія отступленія отъ установленныхъ правилъ счетоводства: отсутствіе журналовъ о ежемѣсячныхъ свидѣтельствахъ суммъ, надписей о томъ въ книгахъ, мѣсячныхъ итоговъ, безъ которыхъ свидѣтельство должно было сильно затрудняться, оставленіе книгъ Комитета безъ внутренней ревизіи, слитное показаніе суммъ, хранившихся въ кредитныхъ установленіяхъ, съ наличными капиталами, несоотвѣтствіе показаній книгъ противъ показанія кредитныхъ установленій на 38.805 руб., превышеніе остатковъ по книгамъ на 57.599 руб. противъ показанія отчета, оставленіе казначеемъ на рукахъ денегъ, остающихся отъ раздачи пенсіоновъ, безъ записки ихъ въ свое время въ приходъ, и предъявленіе ихъ къ зачету при слѣдующихъ платежахъ безъ всякихъ документовъ, отсутствіе увѣдомленій о суммахъ, пересылаемыхъ для раздачи въ губерніяхъ, и др. Государственный

Контроль поставилъ Комитету на видъ всѣ эти безпорядки, и въ то же время призналъ необходимымъ составить новыя правила и формы отчетности для Комитета. Однако на проектъ этихъ правилъ не только не получено было отзыва, но впослѣдствіи онъ не былъ даже найденъ въ Канцеляріи Комитета, такъ какъ былъ повидимому уничтоженъ Политковскимъ. А тѣмъ временемъ появились тревожные слухи о злоупотребленіяхъ въ Комитетѣ, подтвердившіеся въ дѣйствительности. Въ результатѣ, по Высочайшему повелѣнію была образована особая коммисія изъ чиновъ Государственнаго Контроля, подъ предсѣдательствомъ Директора Канцеляріи Государственнаго Контроля дѣйствительнаго статскаго совѣтника Татаринова, которая должна была повѣрить всѣ книги, дѣла и счеты Комитета съ 1 января 1833 года, т. е. со времени занятія Политковскимъ должности Директора Канцеляріи Комитета. Дѣло было очень сложное и искусственно запутанное, требовавшее для своего разслѣдованія огромныхъ усилій. И тутъ В. А. Татариновъ проявилъ необыкновенную работоспособность и, такъ сказать, особый ревизіонный талантъ. Для выполненія Коммисіею даннаго ей порученія предположенъ былъ срокъ отъ 15 до 18 мѣсяцевъ, но въ дѣйствительности она окончила порученіе въ 9 мѣсяцевъ. Выяснить дѣйствительную, точную сумму растраты обычными условіями и пріемами ревизіи—сличеніемъ книгъ съ имѣющимися въ Комитетѣ документами—нельзя было потому, что при открытыхъ въ Комитетѣ злоупотребленіяхъ самые документы и другія свѣдѣнія, служащія основаніемъ учета, могли быть сокрыты; поэтому Коммисія обратилась къ такимъ даннымъ, которыя во всей полнотѣ и точности установили бы какъ всѣ капиталы, переданные въ теченіе 20 лѣтъ въ Комитетъ изъ разныхъ управленій, такъ и суммы, высланныя изъ Комитета. Для достиженія этой цѣли, Коммисія повѣрила поступленіе и отсылку суммъ въ столичныя учрежденія—посредствомъ сношенія съ этими послѣдними и съ учрежденіями и лицами, находящимися внѣ Петербурга, а для этого надо было извлечь многочисленныя свѣдѣнія изъ книгъ мѣстнаго почтамта; правильность показанныхъ Комитетомъ расходовъ сличена противъ положеній, штатовъ, Высочайшихъ повелѣній и противъ опредѣленій Комитета; затѣмъ повѣрены комитетскія книги и разсмотрѣно производство мѣсячныхъ свидѣтельствъ. Вся растрата опредѣлилась въ суммѣ 1.324.458 р., при чемъ изъ этой суммы 760.164 руб. частью не записаны были на приходъ, а частью излишне выписаны въ расходъ по книгамъ Комитета, и 564.294 руб. взяты изъ наличности Комитета безъ всякаго слѣда въ отчетности. Въ книгахъ Комитета найдены большой безпорядокъ и подлоги. Главный виновникъ этого дѣла Политковскій, не дождаясь окончанія ревизіи, покончилъ съ собою, а довѣрчивымъ членамъ Комитета пришлось перенести тяжелыя нравственныя испытанія и матеріальныя лишенія. По выясненіи всѣхъ обстоятельствъ растраты, на ревизію книгъ Ко-

митета распространенъ общій порядокъ, принятый въ военномъ вѣдомствѣ, при чемъ въ Комитетъ ежегодно ко времени ревизіи командировался представитель со стороны Государственнаго Контроля. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по волѣ Государя, составлено новое Положеніе о Комитетѣ, согласно указаніямъ, даннымъ въ Собственноручной Его Величества запискѣ. Изданы были въ 1854 году и новыя правила отчетности и ревизіи Комитета. По этому Положенію на Канцелярію Комитета возлагалась ревизія книгъ Главнаго Казначейства по инвалидному капиталу и повѣрка статей прихода по этимъ книгамъ чрезъ сличеніе съ получаемыми Комитетомъ подлинными увѣдомленіями отъ разныхъ лицъ и учрежденій, вносившихъ вычеты на инвалидовъ въ уѣздныя казначейства. По даннымъ ревизіи этихъ книгъ должны были составляться и годовые отчеты для Государственнаго Контроля.

VII.

Въ разсматриваемое царствованіе, какъ и ранѣе, много усилій затрачено было Государственнымъ Контролемъ на ревизію оборотовъ военнаго времени. Государственный Контролеръ, «имѣя въ виду, что на основаніи общихъ узаконеній предстоитъ Государственному Контролю ревизія значительныхъ суммъ, употребленныхъ на Персидскую войну, благополучно оконченную, и употребляемыхъ на Турецкую, еще продолжающуюся, а при томъ принявъ въ соображеніе, что подобная отчетность по Отечественной войнѣ 1812 года была до крайности затруднена отъ несвоевременнаго доставленія въ Контроль нужныхъ свѣдѣній, и озабочиваясь по долгу званія своего, дабы въ предстоящемъ случаѣ избѣжать по возможности подобныхъ затрудненій», вошелъ въ 1828 году съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о мѣрахъ къ облегченію и ускоренію ревизіи помянутыхъ оборотовъ. Предположенія Государственнаго Контроля были одобрены, и, въ результатѣ представленій со стороны Государственнаго Контроля, Главнокомандующій арміею, дѣйствовавшею противъ турокъ за Дунаемъ, графъ Витгенштейнъ учредилъ временныя счетныя коммисіи въ главной квартирѣ арміи и особо въ корпусныхъ квартирахъ при каждомъ корпусѣ; Главнокомандующій отдѣльнымъ кавказскимъ корпусомъ учредилъ три временныя коммисіи: одну главную—въ Тифлисѣ и двѣ частныя—въ Тифлисѣ же и въ Севастополѣ. Министръ Финансовъ распорядился доставить въ Государственный Контроль изъ Государственнаго Казначейства свѣдѣнія о суммахъ, отпущенныхъ разнымъ мѣстамъ и лицамъ на издержки по обѣимъ войнамъ; соотвѣтствующія распоряженія сдѣланы Военнымъ и Морскимъ Министрами. Высочайше утвержденнымъ 30 сентября 1830 года положеніемъ Комитета Министровъ срокомъ для представленія въ

Государственный Контроль отчетовъ по расходамъ на Турецкую войну назначено 1 января 1831 г., а въ слѣдующемъ году учреждено было при Военно-Счетной Экспедиціи Временное Отдѣленіе для повѣрки счетовъ по расходамъ, вызваннымъ войнами съ Персіею и Турціею, съ назначеніемъ ему на содержаніе 29.540 руб. и съ предписаніемъ окончить ревизію въ теченіе годичнаго срока. Почти всѣ отчетныя мѣста встрѣтили много затрудненій въ исполненіи данныхъ имъ порученій, и Государственный Контроль принималъ непосредственное участіе въ устраненіи этихъ затрудненій, въ выясненіи различныхъ недоразумѣній, въ изысканіи средствъ для составленія отчетовъ; въ нѣкоторыя изъ временныхъ счетныхъ коммисій—въ Ставропольскую и въ Тифлисскую—командированы были оберъ-контролеры Государственнаго Контроля для руководства мѣстными чиновниками и для ускоренія ревизіи. Вслѣдствіе различныхъ препятствій, затруднявшихъ своевременное доставленіе отчетовъ, предположеніе о быстромъ обревизованіи данной отчетности не оправдалось; но все же изъ 6.167 поступившихъ въ Контроль отчетовъ, весьма часто неисправныхъ и запутанныхъ, къ концу 1837 года осталось не заключенныхъ, за неполученіемъ объясненій по ревизіоннымъ замѣчаніямъ, только 728 и кромѣ того не заключено было 220 дѣлъ, возникшихъ изъ ревизіи. Съ 1 января 1838 года Временное Отдѣленіе было упразднено. Но отчеты по расходамъ, вызваннымъ Персидскою и Турецкою войнами, продолжали поступать долго еще спустя, такъ какъ мѣстныя счетныя коммисіи, по неопытности и малочисленности своего состава, а также вслѣдствіе неисправности поступавшей къ нимъ отчетности, сильно задерживали составленіе отчетовъ; такъ, Ставропольская коммисія существовала еще до 1843 года.

Особыя мѣры приняты были также для повѣрки расходовъ, вызванныхъ военными дѣйствіями въ Польшѣ. Для предотвращенія разстройства отчетности по расходамъ, вызваннымъ движеніемъ войскъ для подавленія польскаго мятежа, на имя Государственнаго Контролера данъ былъ въ 1831 году Высочайшій рескриптъ, которымъ повелѣвалось снестись съ Министромъ Финансовъ о доставленіи въ Государственный Контроль свѣдѣній о суммахъ на военныя издержки сверхъ обыкновенной смѣты, съ показаніемъ, сколько изъ этихъ суммъ отпущено въ военные Департаменты и сколько ассигновано или выслано прямо Главнокомандующему или въ интендантство дѣйствующей арміи; Военный Министръ долженъ былъ съ своей стороны доставить въ Государственный Контроль свѣдѣнія о расходахъ по собственнымъ распоряженіямъ Департаментовъ Военнаго Министерства и отпускахъ въ дѣйствующія арміи; на Главнокомандующаго арміей также возлагалась обязанность сообщить свѣдѣнія о мѣрахъ, какія приняты по интендантству для повѣрки военныхъ издержекъ «по слѣдамъ самыхъ расходовъ и къ благовременному представленію установленнымъ

порядкомъ отчетовъ»; онъ же имѣлъ представить свѣдѣнія о тѣхъ особыхъ распоряженіяхъ, на основаніи которыхъ обывателямъ разныхъ губерній могли причитаться какіе-либо платежи за забранный для войскъ провіантъ или фуражъ. По собраніи всѣхъ этихъ свѣдѣній и по полученіи отчетовъ, Государственный Контролеръ долженъ былъ принять мѣры къ скорѣйшей ревизіи отчетности по даннымъ расходамъ.

Не смотря на принятыя своевременно мѣры, встрѣтилось все же не мало затрудненій какъ при первоначальной ревизіи, такъ и при окончательной—въ Государственномъ Контролѣ. По интендантству дѣйствующей арміи учреждены были временныя счетныя коммисіи: главная—при главной квартирѣ арміи и частныя—при каждомъ корпусѣ. По мѣрѣ производства въ этихъ коммисіяхъ мѣстной повѣрки въ Государственный Контроль доставлялись шнуровыя книги съ расчетами и выписками; изъ разсмотрѣнія послѣднихъ однако оказалось, что мѣстная ревизія произведена по большей части крайне неудовлетворительно, почему многія книги пришлось возвратить для перевѣрки. Сношенія Государственнаго Контроля съ Главнокомандующимъ арміей объ улучшеніи качества мѣстной ревизіи не принесли положительныхъ результатовъ, почему въ 1835 году, по непосредственнымъ указаніямъ Государя Императора, въ бытность Его въ Варшавѣ, счетная часть дѣйствующей арміи была преобразована; учреждена была въ Варшавѣ Временная Счетная Коммисія съ участіемъ въ ней представителя отъ Государственнаго Контроля. Составленный этою Коммисіею въ 1838 году генеральный отчетъ былъ повѣренъ, съ большими затрудненіями, въ слѣдующемъ 1839 году.

VIII.

Какъ было упомянуто, Государственный Контроль пользовался правомъ производить перевѣрку обревизованныхъ въ первыхъ трехъ инстанціяхъ книгъ и документовъ, для убѣжденія въ правильности первоначальной ревизіи и для того, «чтобы возбудить надлежащую осмотрительность въ ревизіи книгъ». Перевѣрка книгъ назначалась по какимъ-либо особымъ основаніямъ—вслѣдствіе сомнѣній, возникшихъ при ревизіи въ Контрольномъ Департаментѣ, вслѣдствіе открывшихся при ревизіи упущеній и начетовъ, сокращенія доходовъ или непомѣрнаго накопленія недоимокъ, а также по соображенію со свойствомъ операцій, результаты которыхъ зависѣли отъ характера хозяйственныхъ дѣйствій подотчетныхъ управленій. Пріемы ревизіи и порядокъ дѣлопроизводства при перевѣркѣ установлены были въ соотвѣтствіи съ положеніями относительно основной повѣрки и съ правилами отчетности и ревизіи въ распорядительныхъ управленіяхъ.

Первоначально перевѣрка производилась въ Контрольныхъ Департаментахъ, куда пересылалась отчетность изъ распорядительныхъ управленій по требованію Контроля. Въ виду оказавшейся въ нѣкоторыхъ случаяхъ трудности выдѣлить нужные для ревизіи документы изъ дѣлъ мѣстныхъ учрежденій, Государственный Контролеръ, по предварительномъ сношеніи съ Министрами Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ, испросилъ въ 1837 году Высочайшее разрѣшеніе командировать ежегодно въ одну или двѣ губерніи, по его усмотрѣнію и по сношенію съ Министромъ Финансовъ, чиновниковъ для перевѣрки на мѣстѣ нѣкоторыхъ подлинныхъ шнуровыхъ книгъ при участіи депутата со стороны Министерства Финансовъ, а въ случаѣ перевѣрки суммъ приказовъ общественнаго призрѣнія—депутата отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Мѣра эта, по мнѣнію Государственнаго Контролера, должна была «принести двоякую пользу: съ одной стороны, въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ будетъ произведена перевѣрка, по обнаруженіи какихъ-либо отступленій отъ правилъ, замѣченныя упущенія могутъ быть исправлены, въ то же время и ревизія получитъ надлежащее направленіе, а съ другой стороны, ревизія сія, служа самымъ убѣдительнымъ примѣромъ строгости для прочихъ губерній, побудитъ и тамъ мѣстное начальство озаботиться точнымъ соблюденіемъ правилъ, и такимъ образомъ представится возможность въ кратчайшее время достигнуть той исправности въ ревизіи, которая необходима для охраненія казенныхъ и общественныхъ капиталовъ».

Представленіе Государственнаго Контролера получило одобреніе Государственнаго Совѣта и Высочайшее утвержденіе. Для руководства лицъ, командируемыхъ въ губерніи для перевѣрки подлинной отчетности, составлены были подробныя инструкціи, въ выработкѣ которыхъ особенно дѣятельное участіе принималъ въ пятидесятые годы членъ и Правитель дѣлъ Комитета устройства отчетности и ревизіи В. А. Татариновъ. Къ перевѣркѣ предназначались шнуровыя книги, поступавшія въ одно изъ отдѣленій казенной палаты, при чемъ въ случаѣ надобности командируемый чиновникъ могъ отправляться и въ уѣздные города для обозрѣнія порядка дѣйствій подотчетныхъ учрежденій по приходу и расходу суммъ. Относительно того, за какое время и какого рода счеты должны быть перевѣряемы, Комитетъ держался того взгляда, что цѣлесообразнѣе было перевѣрять частные счеты и книги за то время, за которое поступилъ въ Государственный Контроль послѣдній отчетъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ, по роду же счетовъ полезнѣе было бы избирать для перевѣрки неокладные доходы, «такъ какъ порядокъ поступленія ихъ требуетъ особеннаго преслѣдованія по своей неопредѣленности и разнородности». Командируемый чиновникъ былъ «обязанъ главнѣйше войти въ подробное изслѣдованіе по сборамъ и доходамъ» и удостовѣриться, «въ какой степени близокъ настоящій порядокъ къ суще-

ствующимъ о сихъ предметахъ постановленіямъ, и самое постановленіе или принятые обряды вполнѣ ли могутъ уничтожать всѣ покушенія къ уклоненію отъ полезной цѣли правительства и достаточно ли ограждаютъ казну отъ наивозможныхъ потерь». Если при перевѣркѣ ревизующій встрѣчалъ случаи, требовавшіе особыхъ указаній, то онъ немедленно долженъ былъ входить съ представленіемъ къ Государственному Контролеру.

Впервые командированы были въ 1838 году представители Государственнаго Контроля для перевѣрки подлинной отчетности С.-Петербургской губерніи,—«дабы первый опытъ исполненія этой мѣры подвергнуть ближайшему наблюденію Государственнаго Контролера и въ случаѣ надобности имѣть возможность скорѣе преподать лицамъ, участвующимъ въ перевѣркѣ, всѣ особыя наставленія и разрѣшенія». Перевѣркѣ подвергнуты подлинные счеты и книги о неокладныхъ доходахъ за 1834 годъ. Съ января слѣдующаго 1839 года по конецъ 1840 года производилась перевѣрка отчетности Орловской губерніи въ виду открывшихся здѣсь безпорядковъ по счетамъ Орловскаго Губернскаго Правленія; перевѣрена была отчетность казначействъ по пяти уѣздамъ. Затѣмъ, съ 1843 года перевѣрка на тѣхъ же основаніяхъ производилась и въ нѣкоторыхъ другихъ губерніяхъ.

При перевѣркѣ подлинной отчетности на мѣстахъ обнаружено много отступленій отъ правилъ счетоводства и отчетности, а также прямыхъ нарушеній закона по существу операцій съ казенными суммами. Командированный въ Тамбовскую губернію для повѣрки капиталовъ мѣстнаго Приказа Общественнаго Призрѣнія В. А. Татариновъ достигъ очень серьезныхъ результатовъ перевѣрки и представилъ вѣдомости о мало обезпеченныхъ или не обезпеченныхъ вовсе долгахъ Приказу, о залогахъ, для покупки которыхъ не явилось желающихъ, о залогахъ имѣній безъ опредѣленнаго количества земли и безъ свидѣтельства Гражданской Палаты, и кромѣ того составилъ 685 расчетовъ по не уплаченнымъ займамъ; по результатамъ данной перевѣрки Министръ Внутреннихъ Дѣлъ принялъ мѣры къ огражденію капиталовъ Приказа отъ потерь по неблагонадежности залоговъ ко взысканію. При перевѣркѣ отчетности Екатеринославской Казенной Палаты сдѣлано 112 замѣчаній, изъ которыхъ 104 признаны Департаментомъ Гражданскихъ Отчетовъ вполнѣ основательными и предъявлены по принадлежности. Министръ Юстиціи по поводу этихъ послѣднихъ замѣчаній сообщилъ Государственному Контролеру, что, «для отвращенія на будущее время замѣченныхъ въ присутственныхъ мѣстахъ безпорядковъ по счетоводству, предписано со стороны Министерства Юстиціи Екатеринославскому Губернскому Прокурору имѣть чрезъ мѣстныхъ стряпчихъ строгое наблюденіе; сверхъ того, нѣкоторыя замѣчанія, касающіяся суммъ городскихъ доходовъ, переданы на усмотрѣніе Хозяйственнаго Департамента Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, другія, доказывающія

несоблюденіе Казенною Палатою при ревизіи существующихъ правилъ сообщены Департаменту Государственнаго Казначейства и Казенной Палатѣ и, наконецъ, тѣ изъ замѣчаній, кои по свойству своему могли бы потребовать принятія общихъ мѣръ по губерніи, доведены до свѣдѣнія губернскаго начальства». При ближайшемъ ознакомленіи ревизующихъ съ фактическимъ примѣненіемъ правилъ для распорядительныхъ управленій открылись недостатки самихъ правилъ—ихъ неясность и неопредѣленность, приводившая и къ разнообразію отчетной практики и къ прямымъ безпорядкамъ. Эти недостатки правилъ были затѣмъ обсуждаемы въ Комитетѣ о составленіи Ревизіоннаго Устава.

IX.

Въ царствованіе Императора Николая Павловича положено было начало производству Государственнымъ Контролемъ фактической ревизіи, въ видѣ внезапнаго свидѣтельствованія кассъ. Съ 1839 года, по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министрами Финансовъ, Юстиціи и Внутреннихъ Дѣлъ, предоставлено Контролю право обозрѣнія текущаго счетоводства и внезапнаго свидѣтельства капиталовъ во всѣхъ губерніяхъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, входившихъ въ составъ названныхъ Министерствъ. Государственный Контроль руководился въ этомъ случаѣ тѣми соображеніями, что «обозрѣніе текущаго счетоводства и свидѣтельство денежныхъ кассъ, кромѣ обезпеченія сохранности капиталовъ, въ чрезвычайной степени полезно еще и тѣмъ, что открываетъ Государственному Контролю способъ къ наблюденію за внутреннею отчетностью и счетоводствомъ отчетныхъ управленій болѣе быстрый, нежели перевѣрка шнуровыхъ книгъ, и сверхъ того, при извѣстной неясности или совершенной неопредѣленности въ законопостановленіяхъ существа и цѣли многихъ экономическихъ капиталовъ, предоставляетъ Контролю удобство достигать по сему предмету такихъ подробностей, которыя донынѣ или вовсе уклоняются изъ вида его, или истребованіе которыхъ могло бы въ значительной степени затруднить отчетныя мѣста». Польза этой мѣры признана была и самими вѣдомствами, въ которыхъ она примѣнялась, почему въ 1850 году Министры Государственныхъ Имуществъ, Народнаго Просвѣщенія и Главноуправляющій Путями Сообщенія и Публичными Зданіями изъявили согласіе на приведеніе ея въ дѣйствіе и по ввѣреннымъ имъ Министерствамъ. Такъ Государственный Контроль сталъ производить обозрѣніе текущаго производства и свидѣтельство капиталовъ во всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ мѣстахъ всѣхъ управленій гражданскаго вѣдомства. Но это право Контроля основывалось на простомъ соглашеніи съ подлежа-

щими министрами и не было облечено силою закона. Въ концѣ царствованія Императора Николая I вопросъ объ этомъ обсуждался въ Контрольномъ Комитетѣ, учрежденномъ подъ предсѣдательствомъ князя П. Гагарина, и вызвалъ здѣсь довольно разнорѣчивыя сужденія. Руководитель военно-учебнымъ вѣдомствомъ Наслѣдникъ Цесаревичъ, впослѣдствіи Государь Императоръ Александръ II, высказался, что «внезапное свидѣтельство суммъ и обозрѣніе книгъ чиновниками Государственнаго Контроля есть мѣра весьма полезная, особенно если такая ревизія будетъ производиться по всѣмъ вѣдомствамъ и по возможности чаще». Въ такомъ именно смыслѣ состоялось рѣшеніе Контрольнаго Комитета, встрѣтившее одобреніе и со стороны Соединенныхъ Департаментовъ Государственнаго Совѣта, постановившихъ «предположеніе Комитета о распространеніи упомянутыхъ обозрѣній и внезапныхъ свидѣтельствъ на всѣ мѣста управленія, подлежащія ревизіи Государственнаго Контроля, не исключая и мѣстъ, въ столицахъ находящихся, утвердить, съ тѣмъ чтобы кассы открываемы были командируемымъ чиновникамъ Государственнаго Контроля по предложеніямъ Государственнаго Контролера, который съ своей стороны обязывается въ день свидѣтельства кассы увѣдомить о сдѣланномъ имъ назначеніи министра или главноуправляющаго по принадлежности и затѣмъ сообщать ему о послѣдствіяхъ произведеннаго свидѣтельства». Но вслѣдъ за такимъ принципіальнымъ постановленіемъ Соединенные Департаменты высказались, что «обозрѣніе чиновниками Контроля текущаго счетоводства по Департаментамъ Военнаго Министерства, какъ относящагося къ внутреннему дѣлопроизводству сего Министерства, не согласно ни съ существующими нынѣ постановленіями о взаимныхъ отношеніяхъ онаго Министерства съ Государственнымъ Контролемъ, ни съ достоинствомъ высшаго военнаго управленія, дѣла коего до настоящаго времени могли быть подвергаемы обозрѣніямъ особыхъ ревизоровъ только въ особенныхъ случаяхъ, и всякій разъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, для повѣрки же кассъ необходимо только обозрѣніе однѣхъ казначейскихъ книгъ съ документами». Впослѣдствіи и Министръ Финансовъ измѣнилъ свой взглядъ на значеніе разсматриваемой мѣры и отнесся къ ней уже съ узко-вѣдомственной точки зрѣнія. По поводу упомянутаго постановленія Соединенныхъ Департаментовъ Министръ Финансовъ высказывался, что «участіе Государственнаго Контроля въ обозрѣніи текущей отчетности и въ свидѣтельствѣ кассъ въ центральныхъ департаментахъ, при существованіи законовъ и отвѣтственности, достаточно обезпечивающихъ цѣлость и храненіе кассъ каждаго мѣста, выходило бы изъ круга обязанности Государственнаго Контроля, вопреки принятой имъ системы, заключающейся именно въ томъ, чтобы отчетныя мѣста были ревизуемы тѣми самыми управленіями, которымъ они подчинены, и притомъ не представляло бы ни ручательства,

ии убѣжденія, чтобы суммы сберегались вѣрнѣе и ограждались отъ всякаго ущерба»; кромѣ того, по мнѣнію Министра Финансовъ, «подобное участіе Государственнаго Контроля могло бы возбудить между нимъ и министерствами одну лишнюю переписку и по однимъ малозначительнымъ, а можетъ быть и произвольнымъ, замѣчаніямъ контрольныхъ чиновниковъ, и подвергать текущее счетоводство частымъ остановкамъ. Нельзя умолчать и того,—прибавляетъ Министръ Финансовъ,—что министръ, Высочайшимъ довѣріемъ избираемый, долженъ въ подвѣдомственныхъ ему департаментахъ дѣйствовать безъ всякаго посторонняго вліянія, какъ это постановлено ст. 217 Общ. Учр. Министерствъ. Порученіе участвовать Контролю въ ревизіи текущаго счетоводства и свидѣтельствѣ кассъ, предоставленныхъ закономъ каждому министру, нарушало бы существенныя права министровъ, подвергая ихъ зависимости отъ равной власти. Впрочемъ, какъ настоящій предметъ касается всѣхъ министровъ, то, предоставляя разрѣшеніе онаго благоусмотрѣнію Государственнаго Совѣта, Министръ Финансовъ считаетъ только долгомъ заявить, что по его убѣжденію означенная мѣра не принесетъ существенной пользы и что въ случаѣ принятія оной самое исполненіе укажетъ всѣ ея неудобства».

Вопросъ о внезапномъ свидѣтельствѣ Государственнымъ Контролемъ кассъ окончательно рѣшенъ уже въ царствованіе Императора Александра II.

X.

Какъ указано было выше, въ царствованіе Императора Николая Павловича система генеральныхъ отчетовъ, фактически примѣнявшаяся и ранѣе, получила окончательное завершеніе. При этой системѣ ревизія въ собственномъ смыслѣ—по подлинной документальной отчетности—лежала на обязанности тѣхъ административныхъ мѣстъ, которыя распоряжались государственными средствами, и которыя такимъ образомъ сами себя повѣряли. Счетные отдѣлы этихъ мѣстъ не представляли ревизіонныхъ учрежденій въ строгомъ смыслѣ этого слова, не входили въ непосредственную связь ни съ другими, подобными имъ, ревизіонными организаціями, ни съ учрежденіями Государственнаго Контроля; занимаясь однимъ и тѣмъ же дѣломъ, они дѣйствовали совершенно обособленно, что́ лишало дѣятельность ихъ того единства, которое является результатомъ коллективнаго опыта, вырабатываемаго при единствѣ дѣйствій цѣлой системы учрежденій, сплоченныхъ одною общею идеей, имѣющихъ одну общую цѣль. Что касается въ частности казенныхъ палатъ, ревизовавшихъ обороты мѣстныхъ учрежденій, входившихъ въ составъ губернскихъ управленій, то положеніе ихъ въ ревизіонномъ отношеніи было

въ особенности невыгодно; не обладая въ полномъ объемѣ правами и обязанностями контрольныхъ учрежденій, онѣ въ то же время не имѣли и той, хотя бы чисто административной, связи съ подотчетными мѣстами, какая установлена была въ ревизіонномъ производствѣ по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ гражданскаго и военнаго управленій и какая обезпечивала до нѣкоторой степени исправность отчетныхъ мѣстъ; послѣдствіемъ такого неопредѣленнаго положенія казенныхъ палатъ была крайняя медленность въ производствѣ ревизіи, происходившая какъ отъ несвоевременнаго и неполнаго доставленія палатамъ отчетности и уклоненія отъ предъявляемыхъ ими ревизіонныхъ требованій, такъ и отъ безразличнаго вообще отношенія палатъ къ исполненію все же посторонняго и чуждаго имъ ревизіоннаго дѣла.

Система генеральныхъ отчетовъ въ самой себѣ заключала условія, тормозившія правильный ходъ ревизіоннаго дѣла. Отчетность, проходя чрезъ рядъ повѣрочныхъ инстанцій, въ каждой изъ нихъ вновь пересматривалась, при чемъ, разумѣется, возникала переписка, особенно обширная въ послѣдней предъ Государственнымъ Контролемъ инстанціи, что́ въ конечномъ результатѣ неизбѣжно задерживало движеніе отчетности по пути къ Государственному Контролю и отдаляло время самой ревизіи отъ момента отчетныхъ дѣйствій.

Правильность и даже дѣйствительность производства *документальной* повѣрки подотчетными Контролю мѣстами ускользала отъ Государственнаго Контроля. Правда, послѣднему предоставлены были средства наблюденія за мѣстною ревизіею—черезъ посредство постоянныхъ своихъ представителей, въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ, и путемъ истребованія на перевѣрку подлинныхъ шнуровыхъ книгъ, обревизованныхъ въ посредствующихъ инстанціяхъ, или командированія своихъ чиновниковъ на мѣста. Но всѣ эти способы имѣли тотъ общій недостатокъ, что могли касаться слишкомъ незначительной, чтобы не сказать ничтожной, части подлинной отчетности и не могли поэтому давать полнаго представленія о характерѣ и качествѣ мѣстной ревизіи. Въ частности, одинъ оберъ-контролеръ съ однимъ, двумя помощниками въ какомъ-либо министерскомъ департаментѣ, гдѣ сосредоточивались тысячи и десятки тысячъ книгъ и документовъ, являлся скорѣе лишь формальнымъ окомъ Контроля, которое могло обнять лишь небольшое поле зрѣнія сравнительно съ объемомъ поставленной ему задачи. Весьма характерную оцѣнку системы генеральныхъ отчетовъ находимъ въ словахъ современника, стоявшаго въ непосредственной близости къ ея результатамъ и по своему положенію и личнымъ качествамъ имѣвшаго полную возможность оцѣнить ее по достоинству. Графъ Канкринъ въ своихъ «Очеркахъ политической экономіи и финансіи» высказывается объ этой системѣ слѣдующимъ образомъ: «Если бы Государственный Контроль принялъ на себя трудъ ревизовать только генеральные отчеты министерскихъ департаментовъ, которые отъ нихъ посту-

пать должны въ опредѣленные сроки, то онъ,—что ни говорите,—былъ бы пустой формой и рѣшалъ бы только вопросы, производилась ли ревизія въ низшихъ инстанціяхъ и поступала ли опредѣленнымъ порядкомъ выше и выше; но вопросъ, *какъ* она производилась, оставался бы все-таки въ Государственномъ Контролѣ не рѣшеннымъ, такъ такъ онъ не заглядывалъ бы во внутреннюю глубь счетоводства. Конечно,—продолжаетъ графъ Канкринъ,—теперь въ Россіи Государственному Контролю, ревизующему отчеты министерскихъ департаментовъ, дозволено вытребовать и подлинныя дѣла и книги и счеты по той или другой счетной процедурѣ или операціи и проконтролировать ихъ съ вящшею точностью; но что же это такое? Не значитъ ли это—дозволено перевѣшивать одинъ мѣшокъ изъ милліона мѣшковъ? Не есть ли это какое-то дѣло, какъ бы имѣющее характеръ какого-то загадочнаго фокуса? Въ концѣ концовъ однакоже сфера разрѣшенія вопроса, *какъ* ревизуется отчетность, остается туманною въ Государственномъ Контролѣ.»

Постоянное оперированіе голыми цифрами, не оправданными подлинной отчетностью, всегда должно было порождать у ревизующаго чувство неувѣренности въ томъ, не скрывается ли за этими бухгалтерски правильными цифровыми данными фактическая сущность, далекая отъ правды. Представитель Государственнаго Контроля въ Комитетѣ, учрежденномъ для обсужденія вопроса о сокращеніи дѣлопроизводства, Товарищъ Государственнаго Контролера Брискорнъ, такъ высказался объ этой сторонѣ контрольной дѣятельности: «При всей огромности труда въ составленіи генеральныхъ отчетовъ, они не могутъ служить, не служатъ и Государственнымъ Контролемъ не признаются достовѣрными доказательствами правильности и законности заключающихся въ нихъ оборотовъ. Это происходитъ отъ того, что отчетъ, въ какой бы подробности онъ составленъ ни былъ, не можетъ быть достовѣрно обревизованъ безъ сличенія съ подлинными книгами, дѣлами и документами, изъ коихъ онъ составленъ. Такой трудъ Государственному Контролю не предоставленъ и далеко превзошелъ бы по одному какому-либо отчету совокупность всѣхъ его ревизіонныхъ способовъ. Въ самыхъ квитанціяхъ, выдаваемыхъ отчетнымъ мѣстамъ, вѣрность отчета послѣ предшествовавшей ревизіи, сопровождающейся весьма сложными и дробными обрядами повѣрки, оставляется на отвѣтственности мѣста, отчетъ представившаго, и повторяется только собственное его удостовѣреніе о его правильности и законности.»

И вотъ на эти-то административныя ревизіонныя инстанціи, въ правильности дѣйствій которыхъ не могло быть полной увѣренности и относительно которыхъ часто устанавливалось, что они составляютъ генеральные отчеты безъ ревизіи документальной отчетности, возлагалась вся отвѣтственность за фактическую правильность оборотовъ. Такое положеніе дѣла представлялось крайне ненормальнымъ и рано или поздно должно было кончиться отмѣной

неудовлетворительной контрольной системы, переносившей основу ревизіонной дѣятельности и главную отвѣтственность за сохранность и правильность движенія казенныхъ капиталовъ съ Государственнаго Контроля на самыя подотчетныя учрежденія.

Съ теченіемъ времени внутренняя несостоятельность системы генеральныхъ отчетовъ сознавалась все болѣе и болѣе, а вмѣстѣ съ тѣмъ постепенно созрѣвала идея документальнаго контроля въ независимомъ вѣдомствѣ. 14 августа 1852 года учрежденъ былъ подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта д. т. с. князя Гагарина Комитетъ для разсмотрѣнія контрольной системы, получившій названіе Контрольнаго Комитета. Въ Комитетѣ этомъ вопросъ о контрольной системѣ поставленъ былъ прямо,—«какую именно систему отчетности избрать и установить на будущее время». Большинство—10 членовъ—не находили основаній для измѣненія дѣйствовавшей системы и признавали достаточнымъ ограничиться дополненіемъ Положенія о Государственномъ Контролѣ болѣе подробными правилами ревизіи. Но въ этомъ же Комитетѣ высказаны были планы коренного преобразованія контрольной системы. Тайные совѣтники Княжевичъ (впослѣдствіи Министръ Финансовъ) и Норовъ высказались за систему, предложенную въ 1837 году Генералъ-Адъютантомъ графомъ Киселевымъ, полагая необходимымъ сосредоточить въ Государственномъ Контролѣ ревизію подлинной отчетности и передать въ его вѣдѣніе всѣ контрольныя отдѣленія казенныхъ палатъ для образованія изъ нихъ мѣстныхъ ревизіонныхъ инстанцій по губерніямъ. Мнѣніе это привлекло къ себѣ вниманіе Государя, написавшаго на докладѣ о сужденіяхъ Контрольнаго Комитета: «***Мнѣніе г. Княжевича кажется Мнѣ весьма основательнымъ; желаю, чтобъ Государственный Контролеръ подробно Мнѣ объяснилъ, почему не соглашается съ нимъ.***» Государственный Контролеръ А. З. Хитрово, четверть вѣка упрочивавшій систему генеральныхъ отчетовъ и потратившій много усилій въ борьбѣ съ самыми разнообразными препятствіями дѣятельности Контроля, предпочелъ дѣйствовавшую систему, только что наконецъ налаженную, новой, которая требовала новыхъ усилій по ея введенію и результаты которой представлялись ему все же проблематичными. «До тѣхъ поръ,—объяснялъ А. З. Хитрово,—пока этотъ новый порядокъ будетъ понятъ всѣми дѣйствователями и правильно примѣненъ, необходимо будетъ пройти черезъ рядъ затрудненій, частію нынѣ уже представляющихся, частію непредвидимыхъ, первымъ результатомъ которыхъ будетъ не усовершенствованіе, а ослабленіе силы ревизіоннаго дѣйствія, нынѣ только что развивающагося въ предѣлахъ дѣйствующей системы отчетности». Государь согласился съ мнѣніемъ Государственнаго Контролера.

Тѣмъ не менѣе коренная контрольная реформа была вопросомъ времени и, какъ показали обстоятельства, весьма близкаго. Принципіальное сочувствіе ей

выражено со стороны Наслѣдника Цесаревича, Который далъ такой историческій отзывъ о существовавшей контрольной системѣ по поводу предположеній Контрольнаго Комитета: «*Я не только согласенъ, но убѣжденъ, что существующая нынѣ въ Россіи система контрольной отчетности требуетъ преобразованія существеннаго: требуетъ для того, чтобы подчинить ревизіи строгой и правильной, и по документамъ и на самомъ мѣстѣ, всѣ операціи денежныя и матеріальныя, всѣхъ безъ изъятія отраслей государственнаго управленія.*» Со вступленіемъ на престолъ Высокаго Автора этихъ словъ совершена была и реформа Государственнаго Контроля.





Царствованіе ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА II.

Въ ряду преобразованій Императора Александра II, финансово-контрольная реформа по справедливости должна быть признана одною изъ важнѣйшихъ реформъ Его царствованія. Сосредоточеніе всѣхъ государственныхъ рессурсовъ въ распоряженіи одного Министерства Финансовъ, распредѣленіе ихъ на удовлетвореніе государственныхъ потребностей по степени важности послѣднихъ и по строго обоснованнымъ требованіямъ вѣдомствъ, расходованіе сихъ средствъ въ точномъ соотвѣтствіи съ смѣтными правилами и затѣмъ установленіе дѣйствительнаго ревизіоннаго наблюденія за исполненіемъ бюджета со стороны независимаго контрольнаго органа,—всѣ эти коренныя начала правильно организованнаго бюджета несомнѣнно внесли въ область финансоваго хозяйства систему и порядокъ, безъ которыхъ немыслимъ правильный ходъ государственнаго управленія, и положили прочный фундаментъ для успѣшнаго и правильнаго развитія этого хозяйства въ будущемъ.

I.

Вдохновителемъ и творцомъ финансово-контрольной реформы, вынесшимъ ее на своихъ плечахъ, былъ В. А. Татариновъ. Однако историческая справедливость обязываетъ отмѣтить, что начальные шаги этой реформы были облегчены В. А. Татаринову полнымъ сочувствіемъ и содѣйствіемъ со стороны перваго Государственнаго Контролера въ царствованіе Императора Александра II—Генералъ-Адъютанта Николая Николаевича Анненкова.

Николай Николаевичъ Анненковъ (родился въ 1799 году), по окончаніи образованія въ Московскомъ Университетскомъ Благородномъ Пансіонѣ, поступилъ въ 1815 году на военную службу и въ 1828 году, уже въ чинѣ пол-

ковника, во время Турецкой войны участвовалъ при осадѣ крѣпостей Браилова, Шумлы и Варны; затѣмъ принималъ дѣятельное участіе при усмиреніи польскаго мятежа 1831 года.

Произведенный въ 1835 году въ генералъ-маіоры съ зачисленіемъ въ Государеву свиту, Н. Н. Анненковъ въ 1836 году былъ назначенъ Командиромъ л. гв. Измайловскаго полка, черезъ два года Начальникомъ Штаба 6 армейскаго корпуса, а въ 1842 году Директоромъ Канцеляріи Военнаго Министерства. Въ періодъ 1839—1843 годовъ за свою отличную и усердную службу онъ удостоенъ награжденія орденами Св. Анны 1-й степени и Св. Владиміра 2-й степени, въ 1844 году, одновременно съ производствомъ въ генералъ-лейтенанты, пожалованъ въ званіе Генералъ-Адъютанта къ Его Императорскому Величеству, въ 1848 году назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1854 году назначенъ на должность Новороссійскаго и Бессарабскаго Генералъ-Губернатора.

На постъ Государственнаго Контролера Генералъ-Адъютантъ Анненковъ былъ назначенъ 17 апрѣля 1855 года, а въ слѣдующемъ году—Членомъ Комитета Финансовъ.

Пребываніе его во главѣ контрольнаго вѣдомства совпало по преимуществу съ періодомъ подготовительныхъ работъ къ осуществленнымъ въ царствованіе Императора Александра Николаевича реформамъ въ системѣ государственной отчетности и ея ревизіи. Началомъ этого періода слѣдуетъ считать 27 ноября 1855 года, когда состоялось Высочайшее повелѣніе о командированіи за границу Генералъ-Контролера Контрольнаго Департамента Гражданскихъ Отчетовъ Валеріана Алексѣевича Татаринова для изученія дѣйствующихъ въ Бельгіи, Пруссіи и Австріи счетныхъ и контрольныхъ учрежденій и для опредѣленія степени возможности осуществленія ихъ въ Россіи. Послѣ возвращенія В. А. Татаринова изъ этой командировки и по представленіи его трудовъ Государю, Генералъ-Адъютантъ Анненковъ, по должности Государственнаго Контролера, принималъ участіе въ той Высшей Коммисіи, образованной въ ноябрѣ 1858 года подъ предсѣдательствомъ Предсѣдателя Департамента Экономіи Государственнаго Совѣта графа А. Д. Гурьева, на которую было возложено обсужденіе и установленіе коренныхъ началъ предстоящей реформы, а затѣмъ и составленіе программы для работъ другой, Спеціальной Коммисіи, образованной при Государственномъ Контролѣ въ томъ же 1858 году, въ декабрѣ, изъ представителей разныхъ вѣдомствъ.

Произведенный въ 1858 году въ генералы-отъ-инфантеріи, Генералъ-Адъютантъ Анненковъ, при пожалованіи ему 23 апрѣля 1861 года ордена Св. Князя Владиміра 1-й степени, былъ удостоенъ полученія Высочайшей грамоты, въ которой его дѣятельность по званію Государственнаго Контролера



нашла себѣ оцѣнку съ высоты Престола въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «Будучи призваны Нами къ настоящему званію вашему Государственнаго Контролера, вы вполнѣ оправдали довѣріе Наше къ испытанной опытности и неуклонному рвенію вашему къ истиннымъ пользамъ службы. Шестилѣтнею неусыпною заботливостью вашею положены начала кореннымъ преобразованіямъ во ввѣренной вамъ важной отрасли государственнаго управленія и при непосредственномъ просвѣщенномъ участіи вашемъ приступлено съ полнымъ успѣхомъ къ начертанію и введенію въ дѣйствіе новаго общаго порядка государственной нашей отчетности.»

Въ декабрѣ 1862 года Генералъ-Адъютантъ Анненковъ былъ назначенъ Кіевскимъ, Подольскимъ и Волынскимъ Генералъ-Губернаторомъ и Командующимъ войсками Кіевскаго военнаго округа и за участіе въ подавленіи польскаго мятежа пожалованъ орденомъ Св. Андрея Первозваннаго. Скончался 26 ноября 1865 года.

Замѣститель Генералъ-Адъютанта Н. Н. Анненкова на посту Государственнаго Контролера, Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ, происходя изъ старинной дворянской помѣщичьей семьи, родился 16 августа 1816 года въ имѣніи своихъ родителей, въ Переяславъ-Залѣсскомъ уѣздѣ Владимірской губерніи. По окончаніи въ 1834 году курса въ бывшемъ Московскомъ Университетскомъ Благородномъ Пансіонѣ, съ правомъ на чинъ десятаго класса, В. А. Татариновъ поступилъ на государственную службу по Государственному Контролю, опредѣлившись 14 марта 1835 года, т. е. когда ему не исполнилось еще и 19 лѣтъ, въ Канцелярію Государственнаго Контроля.

Послѣдовательно проходя въ центральныхъ установленіяхъ Контроля черезъ всѣ младшія должности, В. А. Татариновъ знакомился съ разными отраслями государственнаго счетоводства и отчетности, при чемъ сверхъ прямыхъ обязанностей въ 1838 году на него было возложено окончаніе дѣлъ, переданныхъ изъ Контрольной Коммисаріатской Коммисіи, а въ 1839 году—временно исправленіе обязанностей помощника оберъ-контролера при Департаментѣ Корабельныхъ Лѣсовъ. Выдающіяся дарованія, способность быстро оріентироваться въ каждомъ дѣлѣ и рѣдкое трудолюбіе обратили на него особое вниманіе начальства и выдвинули Валеріана Алексѣевича изъ среды обыкновенныхъ чиновниковъ-тружениковъ. Дважды награжденный за отличіе по службѣ повышеніемъ въ чинахъ, онъ въ 1842 году былъ откомандированъ во Второе Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи для участія въ составленіи свода контрольныхъ законовъ, а въ 1843 и 1845 г.г. ему поручалось самостоятельное производство ревизіи (перевѣрокъ) на правахъ оберъ-контролера, съ командированіемъ въ Казань и въ Тамбовъ. При этомъ въ послѣднемъ городѣ на него было возложено и

приведеніе въ порядокъ отчетности Приказа Общественнаго Призрѣнія съ 1837 по 1845 г.г., за что онъ по положенію Комитета Министровъ получилъ въ награду 1.000 руб. Въ 1848 году Валеріанъ Алексѣевичъ былъ назначенъ членомъ Общаго Присутствія Департамента Гражданскихъ Отчетовъ, а съ 4 декабря того же года Вице-Директоромъ Канцеляріи Государственнаго Контроля, съ одновременнымъ возложеніемъ на него обязанности Правителя дѣлъ въ Комитетѣ по устройству отчетности и ревизіи, а затѣмъ и членомъ этого Комитета, съ оставленіемъ въ немъ же при прежнихъ обязанностяхъ Правителя дѣлъ. Независимо отъ этихъ постоянныхъ занятій, съ того же 1848 по 1852 годъ на Валеріана Алексѣевича ежегодно возлагалась ревизія заграничныхъ денежныхъ операцій Министерства Финансовъ и отчетовъ государственныхъ кредитныхъ установленій, и онъ же принималъ участіе въ пересмотрѣ и исправленіи правилъ отчетности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. За проявляемое В. А. Татариновымъ во всѣхъ родахъ его служебной дѣятельности постоянное отличное усердіе и за особые труды онъ былъ произведенъ въ 1846 году въ коллежскіе, въ 1849 году въ статскіе, а 17 марта 1851 года въ дѣйствительные статскіе совѣтники.

Съ образованіемъ въ 1852 году въ составѣ центральныхъ установленій Государственнаго Контроля Центральной Бухгалтеріи, Валеріанъ Алексѣевичъ былъ назначенъ Чиновникомъ особыхъ порученій V-го класса при Государственномъ Контролерѣ, и на него былъ возложенъ трудъ организаціи и завѣдыванія этимъ новымъ учрежденіемъ, съ оставленіемъ однако при прежнихъ обязанностяхъ какъ въ Комитетѣ по устройству отчетности и ревизіи, такъ и въ Комитетѣ для повѣрки отчетовъ государственныхъ кредитныхъ установленій и по ревизіи заграничныхъ оборотовъ Кредитной Канцеляріи. Затѣмъ въ январѣ 1853 года состоялось его назначеніе на должность Директора Канцеляріи Государственнаго Контроля, которую онъ и занималъ до перемѣщенія 9 марта 1855 года на должность Генералъ-Контролера Контрольнаго Департамента Гражданскихъ Отчетовъ. Еще до назначенія Директоромъ Канцеляріи на В. А. Татаринова, по Высочайшему повелѣнію 22 сентября 1852 года, были возложены обязанности Правителя дѣлъ въ Высочайше учрежденномъ подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта князя Гагарина Контрольномъ Комитетѣ, имѣвшемъ задачею разсмотрѣніе существовавшей контрольной системы отчетности и исправленіе недостатковъ ревизіи.

Вся предшествующая дѣятельность В. А. Татаринова по Государственному Контролю какъ нельзя болѣе отвѣчала вновь возложеннымъ на него обязанностямъ по Контрольному Комитету, такъ какъ, благодаря близкому участію въ 1842 году въ составленіи свода контрольныхъ законовъ, а затѣмъ



Статсъ-Секретарь Тамариновъ

непрерывнымъ трудамъ по устройству отчетности и по выработкѣ ревизіоннаго устава, онъ въ совершенствѣ усвоилъ искусство примѣненія отвлеченныхъ теоретическихъ началъ къ дѣлу выработки руководящихъ положеній въ сферѣ контрольнаго законодательства; принимая же одновременно участіе въ самостоятельныхъ ревизіяхъ, Валеріанъ Алексѣевичъ имѣлъ возможность весьма близко изучить также технику контрольнаго дѣла и на практикѣ же ознакомиться со всѣми недостатками дѣйствующей контрольной системы.

Вмѣстѣ съ тѣмъ В. А. Татариновъ уяснилъ себѣ и тѣсную зависимость контрольной реформы отъ реформы финансовой и окончательно убѣдился, что реформа въ контрольной системѣ не можетъ имѣть успѣха, или даже, вѣрнѣе, немыслима, безъ соотвѣтствующихъ реформъ въ финансовомъ управленіи, въ системѣ смѣтъ, счетоводствѣ и отчетности.

Такая широкая, разнообразная и основательная опытность при природныхъ блестящихъ дарованіяхъ Валеріана Алексѣевича не могла не обратить на него вниманія и въ Контрольномъ Комитетѣ. Въ ноябрѣ 1855 года по Высочайшему повелѣнію В. А. Татариновъ былъ отправленъ за границу для изученія дѣйствовавшихъ въ Западной Европѣ контрольныхъ системъ и опредѣленія степени ихъ примѣнимости къ государственному строю Россіи.

В. А. Татариновъ блестяще справился съ порученною ему задачею и черезъ два года, вернувшись въ Россію, представилъ въ четырехъ пространныхъ запискахъ результаты своего обстоятельнаго и подробнаго изслѣдованія дѣйствующихъ контрольныхъ системъ въ Пруссіи, Австріи, Бельгіи и Франціи. Вслѣдъ за тѣмъ Валеріаномъ Алексѣевичемъ были составлены еще особо два доклада, поднесенные Генералъ-Адъютантомъ Анненковымъ на Высочайшее воззрѣніе. Послѣдовавшія на этихъ докладахъ Собственноручныя резолюціи Государя Императора (онѣ будутъ приведены ниже), предрѣшая судьбу реформы, не могли не подѣйствовать самымъ ободряющимъ образомъ на В. А. Татаринова, давъ ему новыя силы для предстоящихъ работъ и ту несокрушимую энергію, съ которой онъ принялся вслѣдъ за тѣмъ за осуществленіе Монаршихъ предначертаній. Съ этихъ поръ, проникнутый однимъ горячимъ стремленіемъ стать достойнымъ сотрудникомъ Императора Преобразователя, Валеріанъ Алексѣевичъ уже до конца жизни не щадилъ своихъ силъ, беззавѣтно отдавшись дѣлу реформы.

Награжденный еще 17 апрѣля 1858 года орденомъ Св. Анны 1-й степени, В. А. Татариновъ въ ноябрѣ того же года, одновременно съ назначеніемъ его Членомъ Совѣта Государственнаго Контроля, былъ пожалованъ въ Статсъ-Секретари Его Императорскаго Величества. Вмѣстѣ съ тѣмъ на него было возложено производство дѣлъ и въ той Высшей Коммисіи, которая по волѣ Государя была образована подъ предсѣдательствомъ Предсѣдателя Департамента Экономіи Государственнаго Совѣта графа Гурьева

для разсмотрѣнія и обсужденія коренныхъ началъ реформы. Единогласно признавъ пользу и необходимость примѣненія къ реформѣ именно тѣхъ началъ, которыя были выдвинуты въ упомянутыхъ выше всеподданнѣйшихъ докладахъ В. А. Татаринова, Высшая Коммисія уже 17 февраля 1859 года представила свои труды на Высочайшее воззрѣніе. Одобривъ признанныя Высшею Коммисіею коренныя начала контрольнаго преобразованія, Императоръ Александръ Николаевичъ утвердилъ затѣмъ и представленную тою же Высшею Коммисіею 29 марта програму дѣйствій для Специальной Коммисіи, Высочайше учрежденной 13 декабря 1858 года подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Татаринова изъ представителей разныхъ вѣдомствъ. Быстрымъ ходомъ двинулись работы этой Коммисіи подъ руководствомъ ея энергичнаго предсѣдателя.

Занявъ постъ Государственнаго Контролера съ 1 января 1863 года, т. е. еще до закончанія дѣла реформы, В. А. Татариновъ прилагалъ все свое стараніе къ тому, чтобы проведенныя имъ реформы, и въ особенности въ области счетно-ревизіонной, получили наилучшее практическое осуществленіе, и направлялъ къ этой цѣли дѣятельность новыхъ контрольныхъ учрежденій.

Упорный, самоотверженный въ теченіе многихъ лѣтъ трудъ, требовавшій, особенно при проведеніи реформы, громаднаго напряженія всѣхъ духовныхъ силъ, не могъ не отразиться на здоровьѣ Валеріана Алексѣевича, но, тѣмъ не менѣе, вѣрный своему призванію, онъ продолжалъ до конца жизни съ прежнею энергіею и неутомимостью посвящать все свое время на занятіе служебными дѣлами, особенно интересуясь въ послѣднее время выработкою ревизіоннаго устава. Только неожиданно подкравшаяся смерть прекратила его труды. Онъ скончался на 55-мъ году жизни, въ ночь на 15 февраля 1871 года, отъ аневризмы сердца. Терпѣливый по природѣ, Валеріанъ Алексѣевичъ при жизни молча переносилъ страданія, скрывая ихъ даже отъ своихъ близкихъ.

Строгій къ самому себѣ и всегда твердый и настойчивый въ исполненіи своего долга, В. А. Татариновъ оставилъ во всѣхъ знавшихъ его память добраго, снисходительнаго и доступнаго человѣка, относившагося къ своимъ подчиненнымъ скорѣе какъ сослуживецъ, а не какъ начальникъ. Смерть его вызвала искреннее сожалѣніе, при чемъ современная печать единодушно, безъ различія направленій, высказалась о немъ какъ о выдающемся государственномъ человѣкѣ и честномъ дѣятелѣ, имя котораго сохранится навсегда въ исторіи, какъ имя одного изъ замѣчательныхъ государственныхъ людей, неразрывно связанныхъ съ преобразовательною эпохою Императора Александра Николаевича.

Государственный Совѣтъ по Департаменту Экономіи, заслушавъ «съ благоговѣніемъ» Высочайшее повелѣніе о выдачѣ дѣтямъ В. А. Татаринова





10

100.000 рублей, въ особомъ, состоявшемся по этому поводу, журналѣ между прочимъ выразился, что съ своей стороны онъ не можетъ не засвидѣтельствовать, «что Статсъ-Секретарь Татариновъ неутомимымъ служеніемъ своимъ, при горячей, полной самоотверженія преданности государственнымъ пользамъ и неуклонной твердости въ усвоенныхъ началахъ, сохранилъ государству многіе милліоны рублей и положилъ надежное основаніе для стройнаго и въ будущемъ хода государственной отчетности».

Продолжателями дѣла В. А. Татаринова въ царствованіе Императора Александра II были Государственные Контролеры Александръ Аггеевичъ Абаза и Самуилъ Алексѣевичъ Грейгъ, и нѣкоторое время Дмитрій Мартыновичъ Сольскій.

Александръ Аггеевичъ Абаза (родился въ 1821 г.), по окончаніи образованія въ С.-Петербургскомъ Университетѣ, въ 1839 году поступилъ на военную службу, изъ которой вышелъ въ 1847 году въ отставку, съ награжденіемъ чиномъ маіора, и занялся улучшеніемъ хозяйства въ своихъ имѣніяхъ и изученіемъ экономическихъ вопросовъ въ Россіи и за границею.

Вступивъ вновь на государственную службу въ 1857 году по придворному вѣдомству, съ опредѣленіемъ въ должность Церемоніймейстера Высочайшаго Двора, Александръ Аггеевичъ былъ назначенъ состоять при Великой Княгинѣ Еленѣ Павловнѣ, у которой тогда собирались лица, сочувствующія задуманнымъ Императоромъ Александромъ Николаевичемъ реформамъ, горячею поборницей которыхъ была и сама Великая Княгиня. Въ числѣ этихъ лицъ былъ между прочимъ и пользовавшійся особымъ расположеніемъ Елены Павловны извѣстный дѣятель по освобожденію крестьянъ Н. А. Милютинъ, женатый на сестрѣ А. А. Абазы, и будущіе Министры—Финансовъ Рейтернъ и Народнаго Просвѣщенія Головнинъ. Къ нимъ же примкнулъ и Александръ Аггеевичъ, связанный съ Милютинымъ не только родствомъ, но и единствомъ убѣжденій.

Въ 1863 году, продолжая состоять въ придворной должности, А. А. Абаза былъ избранъ дворянствомъ С.-Петербургской губерніи, на трехлѣтній срокъ, Членомъ Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій и вслѣдъ за тѣмъ пожалованъ въ дѣйствительные статскіе совѣтники; въ это время онъ занимался также желѣзнодорожными дѣлами, участвуя въ сооруженіи рельсовыхъ путей, главнымъ образомъ на югѣ Россіи, и завѣдывая дѣлами нѣкоторыхъ желѣзнодорожныхъ обществъ. Въ 1865 году Александръ Аггеевичъ былъ назначенъ Членомъ Совѣта Министра Финансовъ, членомъ Высочайше учрежденной Коммисіи для пересмотра системы податей и сборовъ и Коми-

тета желѣзныхъ дорогъ. Послѣ поѣздки въ 1867 году въ Лондонъ и Парижъ по дѣламъ Министерства Финансовъ и пожалованія затѣмъ въ гофмейстеры Двора Великой Княгини Елены Павловны, А. А. Абаза былъ въ слѣдующемъ году уволенъ, по прошенію, отъ должности Члена Совѣта Министра Финансовъ.

Оцѣнивъ основательное знакомство Александра Аггеевича съ экономическими и финансовыми вопросами, пріобрѣтенное имъ благодаря многосторонней практической дѣятельности, Императоръ Александръ II, послѣ смерти В. А. Татаринова, призвалъ его 17 февраля 1871 года на постъ Государственнаго Контролера. Во главѣ контрольнаго вѣдомства А. А. Абаза оставался, съ честью поддерживая традиціи своего предшественника, до 1 января 1874 года, когда Высочайшимъ указомъ ему повелѣно было быть Предсѣдателемъ Департамента Государственной Экономіи, съ производствомъ въ дѣйствительные тайные совѣтники.

Опытность и знанія А. А. Абазы въ дѣлѣ государственнаго хозяйства послужили поводомъ къ назначенію его, по Высочайшему указу 27 октября 1880 года, на должность Министра Финансовъ.

Вслѣдъ за вступленіемъ на престолъ Императора Александра III А. А. Абаза былъ уволенъ, 6 мая 1881 года, согласно прошенію, отъ должности Министра Финансовъ, съ оставленіемъ Членомъ Государственнаго Совѣта и Главнаго Комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія. Такимъ образомъ дѣятельность А. А. Абазы по Министерству Финансовъ была непродолжительна. Тѣмъ не менѣе слѣдуетъ отмѣтить, что при немъ было положено начало выкупа въ казну желѣзныхъ дорогъ, такъ какъ именно имъ было внесено представленіе о выкупѣ Харьково-Николаевской желѣзной дороги, и это представленіе, одобренное Комитетомъ Министровъ, удостоилось Высочайшаго утвержденія 27 марта 1881 года. Въ 1883 году, 15 мая, въ день священнаго коронованія Императора Александра Александровича, А. А. Абазѣ были пожалованы брилліантовые знаки къ ордену Св. Александра Невскаго, а 6 апрѣля 1884 года ему вторично поручено предсѣдательствованіе въ Департаментѣ Государственной Экономіи. Съ 1 января 1893 года А. А. Абаза, по разстроенному здоровью, былъ освобожденъ отъ предсѣдательствованія въ Департаментѣ Государственной Экономіи и уволенъ въ безсрочный отпускъ.

Благодаря обширной практической подготовкѣ и значительнымъ теоретическимъ познаніямъ, Александръ Аггеевичъ заслужилъ репутацію опытнаго и просвѣщеннаго государственнаго дѣятеля. Къ его голосу прислушивались и его мнѣніемъ дорожили по всѣмъ финансовымъ и административнымъ вопросамъ, въ которыхъ онъ принималъ самое дѣятельное участіе въ послѣднее десятилѣтіе царствованія Императора Александра II и почти въ теченіе всего царствованія Императора Александра III. Даровитый и спо-



Генералъ-Адъютантъ Грейгъ

собный отъ природы, Александръ Аггеевичъ обладалъ и прирожденнымъ даромъ слова и до конца жизни оставался убѣжденнымъ сторонникомъ осуществленныхъ въ царствованіе Императора Александра II реформъ. Послѣ долгой болѣзни онъ скончался въ Ниццѣ 24 января 1895 года.

Преемникъ А. А. Абазы по управленію Государственнымъ Контролемъ, Самуилъ Алексѣевичъ Грейгъ (родился въ 1827 году), по окончаніи курса въ Пажескомъ Его Императорскаго Величества Корпусѣ, поступилъ корнетомъ въ л.-гв. Конный полкъ. Въ Крымскую кампанію Самуилъ Алексѣевичъ за участіе въ знаменитомъ инкерманскомъ сраженіи награжденъ золотымъ палашомъ съ надписью «за храбрость». По окончаніи войны, С. А. Грейгъ, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, былъ постояннымъ спутникомъ Великаго Князя Константина Николаевича въ морскихъ плаваніяхъ и заграничныхъ поѣздкахъ, а во время пребыванія Его Высочества въ Россіи исполнялъ различныя порученія по морскому вѣдомству. Близость С. А. Грейга къ Августѣйшему Генералъ-Адмиралу повліяла на дальнѣйшее направленіе его служебной дѣятельности: послѣ временнаго исправленія, въ 1858 и 1859 годахъ, должностей Вице-Директоровъ Коммисаріатскаго Департамента и Канцеляріи Морского Министерства, онъ назначается въ 1860 году Директоромъ этой Канцеляріи; затѣмъ, по производствѣ въ генералъ-маіоры, съ зачисленіемъ по Морскому Министерству и назначеніемъ въ свиту Его Императорскаго Величества, ему дважды поручается временное управленіе Морскимъ Министерствомъ. Въ 1866 году онъ былъ сдѣланъ Товарищемъ Министра Финансовъ и Предсѣдателемъ Коммерческаго и Мануфактурнаго Совѣтовъ, съ производствомъ въ генералъ-лейтенанты и оставленіемъ по морскому вѣдомству, а вскорѣ послѣ того ему Высочайше повелѣно присутствовать въ Правительствующемъ Сенатѣ. Въ 1867 году послѣдовало назначеніе С. А. Грейга Генералъ-Адъютантомъ къ Его Императорскому Величеству. Занимая должность Товарища Министра Финансовъ почти восемь лѣтъ, Самуилъ Алексѣевичъ оказывалъ дѣятельную помощь М. Х. Рейтерну въ его многосложныхъ трудахъ и неоднократно управлялъ, въ отсутствіе Министра, финансовымъ вѣдомствомъ, а въ 1872 году ему поручалось временное завѣдываніе Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ. Въ 1874 году 1 января С. А. Грейгъ занялъ должность Государственнаго Контролера и въ томъ же году въ мартѣ былъ произведенъ въ полные генералы.

Находясь во главѣ Государственнаго Контроля, С. А. Грейгъ обратилъ особенное вниманіе на развитіе фактическаго контроля, въ смыслѣ подчиненія ему не только денежныхъ капиталовъ, но и матеріальныхъ, и даже нѣкоторыхъ операціонныхъ дѣйствій. Хотя этотъ видъ контроля, какъ и контроля предварительнаго, былъ предусмотрѣнъ еще въ проектахъ В. А. Татаринова,

но по условіямъ тогдашняго времени и въ виду несочувствія постороннихъ вѣдомствъ, а главное по недостатку средствъ, не могъ получить надлежащей постановки. Съ теченіемъ времени упрочившееся положеніе Государственнаго Контроля и неоднократное признаніе его заслугъ съ высоты Престола облегчили Самуилу Алексѣевичу осуществленіе его мысли объ установленіи фактическаго надзора со стороны Государственнаго Контроля прежде всего за совершеніемъ хозяйственныхъ операцій на мѣстѣ военныхъ дѣйствій. Составленное въ этомъ смыслѣ Положеніе о Полевомъ Контролѣ, по предварительному соглашенію Генералъ-Адъютанта Грейга съ Министрами Военнымъ и Финансовъ, было удостоено Высочайшаго утвержденія 21 февраля 1877 года и затѣмъ испытано въ Русско-Турецкую войну 1877—1878 г.г. и вторично во время Ахалъ-Текинской экспедиціи 1880—1881 г.г.

Помимо установленія Полевого Контроля, Генералъ-Адъютантъ Грейгъ, въ первые же годы своего управленія Государственнымъ Контролемъ, возбудилъ вопросъ о необходимости подчиненія постоянному правительственному надзору оборотовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, огромная задолженность которыхъ казнѣ, съ теченіемъ времени все болѣе и болѣе возраставшая, причиняла громадный ущербъ государственнымъ финансамъ. По одобреніи этого предположенія Государемъ Императоромъ, при Государственномъ Контролѣ была образована особая коммисія для выработки соотвѣтствующаго положенія, проектъ котораго и былъ ею законченъ въ 1877 году, т. е. еще въ бытность С. А. Грейга Государственнымъ Контролеромъ. Но окончательное разрѣшеніе вопросъ этотъ получилъ при его преемникѣ Д. М. Сольскомъ. Назначенный 7 іюля 1877 года Министромъ Финансовъ, С. А. Грейгъ принялъ управленіе этимъ вѣдомствомъ въ весьма трудное время для государственныхъ финансовъ, такъ какъ предстояла ликвидація счетовъ только что пережитой войны, потребовавшая огромныхъ расходовъ. Труды С. А. Грейга по управленію Министерствомъ Финансовъ были награждены пожалованіемъ ему въ 1880 году ордена Св. Владиміра 1-й степени; въ томъ же году, Высочайшимъ указомъ 27 октября, онъ былъ уволенъ, согласно прошенію, отъ должности Министра Финансовъ, съ оставленіемъ Членомъ Государственнаго Совѣта и въ званіи Генералъ-Адъютанта и Сенатора. Скончался 8 марта 1887 года, послѣ перенесенной имъ тяжелой операціи, въ Берлинѣ.

Послѣ С. А. Грейга на постъ Государственнаго Контролера былъ назначенъ Дмитрій Мартыновичъ Сольскій, дѣятельность котораго однако относится главнымъ образомъ къ царствованію Императора Александра III.

Товарищами Государственнаго Контролера въ царствованіе Императора Александра II были Петръ Михайловичъ Донауровъ и Михаилъ Николаевичъ Островскій.



П. М. Донауровъ.

12

П. М. Донауровъ (родился въ 1801 году) изъ камеръ-пажей Двора Его Императорскаго Величества поступилъ въ л.-гв. Конный полкъ. Въ 1832 году, оставивъ военную службу, опредѣлился по Государственному Контролю и одно время былъ Управляющимъ на правахъ директора департамента одной изъ контрольныхъ коммисій, но черезъ четыре года перешелъ въ Военное Министерство, а затѣмъ—въ 1839 году—въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ 1842 году, будучи уже въ чинѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, П. М. Донауровъ былъ назначенъ на должность Владимірскаго Гражданскаго Губернатора, а черезъ девять лѣтъ перемѣщенъ на должность С.-Петербургскаго Губернатора; въ 1855 году былъ назначенъ Товарищемъ Государственнаго Контролера. 1 января 1863 года, одновременно съ назначеніемъ Государственнымъ Контролеромъ Статсъ-Секретаря В. А. Татаринова, П. М. Донауровъ въ чинѣ тайнаго совѣтника былъ уволенъ отъ должности Товарища Государственнаго Контролера, съ оставленіемъ въ званіи Сенатора. Скончался въ томъ же 1863 году.

Послѣ увольненія т. с. П. М. Донаурова, постъ Товарища Государственнаго Контролера оставался вакантнымъ все время пребыванія во главѣ вѣдомства Статсъ-Секретаря В. А. Татаринова. Замѣщенъ онъ былъ при Государственномъ Контролерѣ А. А. Абазѣ—лишь 17 апрѣля 1871 года, съ назначеніемъ Товарищемъ Государственнаго Контролера тайнаго совѣтника Михаила Николаевича Островскаго, бывшаго однимъ изъ дѣятельнѣйшихъ и ближайшихъ сотрудниковъ Валеріана Алексѣевича по введенію въ Россіи кассовой и контрольной реформъ.

М. Н. Островскій (родился въ 1827 году), по окончаніи курса въ Императорскомъ Московскомъ Университетѣ, поступилъ въ 1849 году на службу въ Канцелярію Симбирскаго Губернатора, но въ 1854 году перешелъ на службу по Государственному Контролю.

Занимаясь по преимуществу въ Департаментѣ Гражданскихъ Отчетовъ, М. Н. Островскій, по возвращеніи В. А. Татаринова изъ заграничной командировки, былъ спеціально прикомандированъ къ нему въ помощь для разработки собраннаго имъ матеріала по изученію существующихъ на Западѣ контрольныхъ системъ. Съ учрежденіемъ же при Государственномъ Контролѣ подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Татаринова такъ называемой Спеціальной Коммисіи для устройства новаго кассоваго и ревизіоннаго порядка Михаилъ Николаевичъ былъ назначенъ сначала дѣлопроизводителемъ, а затѣмъ—въ 1860 году—ея членомъ. Онъ же былъ назначенъ и первымъ Управляющимъ учрежденной съ 1 января 1864 года въ составѣ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля Временной Ревизіонной Коммисіи. Принимая непосредственное участіе въ трудахъ В. А. Татаринова

какъ по проведенію въ жизнь новыхъ началъ, такъ и по надзору и руководительству вновь учрежденныхъ мѣстныхъ контрольныхъ органовъ, М. Н. Островскій въ періодъ 1864—1867 г.г. постоянно былъ командируемъ на мѣста сначала для подготовительныхъ работъ по открытію контрольныхъ палатъ, а затѣмъ для обозрѣнія и направленія на надлежащій путь ихъ дѣятельности. На должности Управляющаго Временною Ревизіонною Коммисіею М. Н. Островскій оставался до назначенія своего Товарищемъ Государственнаго Контролера. Этотъ послѣдній постъ Михаилъ Николаевичъ занималъ и при преемникѣ А. А. Абазы—Государственномъ Контролерѣ С. А. Грейгѣ. Пожалованный въ 1872 году въ Сенаторы, а въ 1874 году въ Статсъ-Секретари Его Императорскаго Величества, М. Н. Островскій отъ должности Товарища Государственнаго Контролера былъ уволенъ 24 іюля 1878 года, одновременно съ назначеніемъ Членомъ Государственнаго Совѣта. Въ слѣдующемъ году онъ былъ сдѣланъ Почетнымъ Опекуномъ, а въ 1881—1892 г.г. занималъ постъ Министра Государственныхъ Имуществъ до назначенія 1 января 1893 года Предсѣдателемъ Департамента Законовъ Государственнаго Совѣта. Въ день исполнившагося 26 апрѣля 1899 года пятидесятилѣтія его государственной службы ему былъ пожалованъ орденъ Св. Апостола Андрея Первозваннаго. Скончался Михаилъ Николаевичъ 25 іюля 1901 года въ чинѣ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника.

II.

Несовершенства смѣтныхъ, кассовыхъ и контрольныхъ порядковъ побудили Государственнаго Контролера Генералъ-Адъютанта Николая Николаевича Анненкова испросить въ 1855 году, по мысли Великаго Князя Константина Николаевича, разрѣшеніе Императора Александра II на командированіе за границу Генералъ-Контролера Департамента Гражданскихъ Отчетовъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Валеріана Алексѣевича Татаринова для изученія въ Бельгіи, Франціи, Пруссіи и Австріи дѣйствовавшихъ тамъ счетныхъ и контрольныхъ учрежденій и для опредѣленія степени примѣнимости ихъ въ Россіи; кромѣ того во Франціи В. А. Татаринову было поручено обратить изысканія преимущественно на военную отчетность.

Задачи своей заграничной командировки В. А. Татариновъ понялъ нѣсколько шире, чѣмъ онѣ были поставлены: онъ изучилъ въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи не только системы отчетности, но также систему смѣтъ и организацію кассъ. Причины такого расширенія работъ В. А. Татаринова выясняются изъ представленнаго имъ по возвращеніи изъ загра-



М. Н. Островскій.

13

ничной командировки, въ 1858 году, общаго сравнительнаго обзора системъ государственной отчетности въ названныхъ государствахъ. При ознакомленіи съ различными системами государственной отчетности В. А. Татариновъ убѣдился, что государственная отчетность каждой страны тѣсно связана съ ея финансовыми учрежденіями и что слѣдовательно для полнаго уразумѣнія дѣйствовавшихъ въ западной Европѣ системъ отчетности и правильнаго примѣненія той или иной изъ нихъ въ Россіи было необходимо изучить, кромѣ порядка отчетности, процессъ, условія и формы самаго движенія капиталовъ, т. е. систему смѣтъ и организацію кассъ. Поэтому составленныя имъ отдѣльныя записки о Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи, напечатанныя по волѣ Государя Императора и разосланныя для свѣдѣнія и оцѣнки всѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ, заключали въ себѣ не только порядокъ, правила и формы счетоводства и отчетности, но и подробное описаніе финансовыхъ учрежденій, имѣвшихъ вліяніе на счетное дѣло. Вмѣстѣ съ тѣмъ внимательное изученіе дѣйствовавшихъ въ то время за границей системъ отчетности дало возможность В. А. Татаринову придти къ заключенію, что въ основаніи ихъ лежатъ нѣкоторыя коренныя, принятыя всѣми государствами, начала, хотя и развитыя въ различной степени полноты и послѣдовательности.

Начала эти слѣдующія:

1) Систематическое, въ главныхъ основаніяхъ вездѣ однообразное, составленіе, исполненіе и заключеніе смѣтъ, требовавшее притомъ, чтобы смѣты представляли всѣ безъ исключенія государственныя средства и потребности, чтобы при изложеніи ихъ приводимы были всѣ данныя, принятыя для вывода той или иной цифры назначенія, чтобы общіе государственные расходы отдѣляемы были отъ издержекъ взиманія доходовъ, для вывода дѣйствительной производительности послѣднихъ, чтобы статьи смѣтъ служили неизмѣняемыми для расходовъ предѣлами, съ каковою цѣлью не допускался замѣнъ недостатковъ по одной статьѣ сбереженіями по другой, и чтобы смѣты были заключаемы въ опредѣленные сроки.

2) Единство кассы.

3) Установленіе контроля, предшествующаго производству расходовъ (контроль предварительный).

4) Сліяніе въ учрежденіяхъ Государственнаго Контроля повѣрки исполнителей (кассъ) и повѣрки распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія), и

5) Производство таковой ревизіи въ Государственномъ Контролѣ по подлиннымъ актамъ и документамъ.

Повсемѣстное принятіе этихъ началъ служило, по мнѣнію В. А. Татаринова, неоспоримымъ доказательствомъ ихъ необходимости и залогомъ ихъ пользы.

Обстоятельный и подробный докладъ В. А. Татаринова, заключавшій въ себѣ сравнительный обзоръ системъ отчетности въ указанныхъ государствахъ, удостоился слѣдующей Высочайшей отмѣтки: «*Прочелъ съ большимъ вниманіемъ и любопытствомъ. Искренне благодарю д. с. с. Татаринова за его добросовѣстный и основательный трудъ. Дай Богъ, чтобы у насъ умѣли извлечь изъ него ожидаемую мною пользу*».

Одновременно съ представленіемъ Государю Императору этого сравнительнаго обзора Н. Н. Анненковъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ изложилъ свои соображенія о возможности примѣненія въ Россіи основныхъ началъ государственной отчетности, принятыхъ въ иностранныхъ государствахъ. Упомянувъ, что ни одно изъ коренныхъ началъ, служившихъ въ иностранныхъ государствахъ основаніемъ движенія капиталовъ и ихъ повѣрки, въ Россіи не примѣняется, онъ доказывалъ пользу и необходимость ихъ усвоенія какъ ненормальностью существовавшихъ тогда порядковъ по системѣ смѣтъ, организаціи кассъ и ревизіи, такъ и печальными послѣдствіями такихъ порядковъ. Цѣлый рядъ приведенныхъ въ докладѣ фактовъ подтверждалъ безысходное состояніе смѣтныхъ, кассовыхъ и контрольныхъ порядковъ. Затѣмъ Генералъ-Адъютантъ Анненковъ подробно остановился на сущности правильно поставленнаго ревизіоннаго процесса и тѣхъ требованій, которыя должны предъявляться къ ревизіи. Между прочимъ указывалось на то, что система такъ называемыхъ генеральныхъ отчетовъ, требуя отъ Государственнаго Контроля большого напряженія силъ, приводила въ концѣ концовъ къ бездокументальному разсмотрѣнію отчетовъ и что послѣдствія такой повѣрки вовсе не соотвѣтствовали затраченному труду. Въ этомъ мѣстѣ доклада Государь Императоръ сдѣлалъ отмѣтку: «*Въ этомъ, кажется, всѣ убѣждены*».

Касаясь затѣмъ состоянія ревизіи, производившейся самими вѣдомствами, Н. Н. Анненковъ указывалъ, что ожидать какихъ-либо плодотворныхъ результатовъ отъ такой «внутренней» ревизіи было невозможно, такъ какъ распорядители нерѣдко провѣряли самихъ себя. Перевѣрки же Государственнаго Контроля, производившіяся на мѣстахъ, постоянно убѣждали въ неудовлетворительности такой ревизіи, если и дававшей какіе-либо результаты, то весьма односторонніе (повѣрялись кассиры, только исполнявшіе распоряженіе, но не сами распорядители). Въ доказательство былъ приведенъ примѣръ образованія особой контрольной коммисіи, перевѣрявшей въ 1856 и 1857 годахъ по подлиннымъ документамъ дѣйствія хозяйственныхъ департаментовъ Морского Министерства. Коммисія эта открыла не мало упущеній въ хозяйственныхъ распоряженіяхъ департаментовъ, которыя при внутренней ревизіи счетными отдѣленіями не были замѣчены, и, вѣрнѣе всего, потому, что мѣсто подчиненное безсильно было при разборѣ дѣйствій своего начальства. Госу-

дарственный Контроль также не могъ открыть эти упущенія при системѣ генеральныхъ отчетовъ. Такого рода фактъ несомнѣнно подтверждалъ, что ревизія должна производиться независимымъ учрежденіемъ и касаться какъ исполнителей, такъ и распорядителей, и притомъ непремѣнно по подлиннымъ документамъ.

Для исправленія всѣхъ этихъ недостатковъ своевременно было бы, по мнѣнію Генералъ-Адъютанта Анненкова, примѣнить къ государственной отчетности Россіи тѣ отмѣченныя В. А. Татариновымъ основныя начала движенія и повѣрки капиталовъ, достоинство коихъ подтверждалось повсемѣстнымъ ихъ принятіемъ. Въ докладѣ, противъ пунктовъ, излагающихъ эти начала, Государю угодно было написать: ***«Это совершенно согласно съ Моимъ убѣжденіемъ».***

Государственный Контролеръ полагалъ, что каждое изъ этихъ основныхъ началъ слѣдуетъ, разумѣется, заимствовать, въ смыслѣ подробностей его примѣненія, лишь изъ практики тѣхъ государствъ, гдѣ оно развито съ наибольшею полнотою и опредѣленностью. Въ благихъ результатахъ введенія улучшенной системы государственной отчетности Генералъ-Адъютантъ Анненковъ не сомнѣвался и высказывалъ по этому поводу слѣдующія соображенія.

Правильное составленіе и заключеніе смѣтъ введетъ стройный порядокъ въ государственныхъ оборотахъ и ихъ отчетности; единство кассы, значительно подкрѣпивъ государственное казначейство, упроститъ счетоводство и дастъ первое и главное орудіе для установленія современной отчетности; контроль предварительный, устроенный съ необходимыми для безостановочнаго хода административной машины ограниченіями, придастъ ревизіи быстроту, сознаніе въ пользѣ и видимость прямыхъ и безотлагательныхъ результатовъ, ибо только такимъ контролемъ можно достигнуть существенно важной для правительства цѣли—предупрежденія неправильныхъ дѣйствій по расходованію суммъ. Въ самомъ дѣлѣ, какъ бы ни были счастливы комбинаціи по устройству контроля послѣдующаго, всегда подобный контроль, безъ пособія контроля предварительнаго, будетъ учрежденіемъ относительно мертвымъ,—всесильнымъ, быть можетъ, для открытія злоупотребленій, но недостаточнымъ для огражденія казны отъ незаконнаго употребленія ея достоянія. Притомъ всякій распорядитель всегда скорѣе приметъ справедливое замѣчаніе по дѣйствію, только что предположенному, но еще не совершившемуся, чѣмъ по дѣйствію, уже совершившемуся, когда тотъ же распорядитель возбудитъ споръ по поводу ревизіоннаго замѣчанія, ибо возникаетъ уже вопросъ о его отвѣтственности и даже самое сознаніе въ неправотѣ дѣйствій безсильно исправить послѣдовавшій вредъ. Наконецъ, повѣрка послѣдующая со стороны Государственнаго Контроля, распространенная на дѣйствія какъ исполнителей, такъ и распорядителей, производимая притомъ по слѣдамъ самыхъ дѣйствій и по

подлиннымъ документамъ, дополнитъ тотъ раціональный и сознательный процессъ ревизіи, который, при формахъ упрощенныхъ и при существованіи одной лишь ревизіонной инстанціи, долженъ оканчиваться не позже слѣдующаго за отчетнымъ года. Въ докладѣ затѣмъ было указано, что принятіе новой системы едва ли можетъ вовлечь государственное казначейство въ дополнительные расходы, ибо единство кассы должно дать сокращеніе, а не увеличеніе издержекъ, а устройство документальной ревизіи, по опыту иностранныхъ государствъ, не потребуетъ слишкомъ значительнаго увеличенія личнаго состава.

III.

Предстоявшіе по преобразованію государственной отчетности труды, согласно представленной Н. Н. Анненковымъ въ томъ же докладѣ программѣ, должны были составить три стадіи: 1) опредѣленіе и утвержденіе коренныхъ началъ отчетности; 2) развитіе этихъ началъ, указаніе способовъ ихъ примѣненія и подробное описаніе организаціи мѣстъ, ихъ правъ и обязанностей и всего счетно-ревизіоннаго процесса, долженствовавшихъ установиться съ принятіемъ новой системы, и 3) составленіе по этимъ указаніямъ самыхъ формъ и спеціальныхъ правилъ.

Коренныя начала отчетности, согласно докладу Генералъ-Адъютанта Анненкова, не могли быть иначе опредѣлены, какъ предварительно Высочайшею властью. Развитіе этихъ началъ, или вторая стадія изысканій могла быть поручена особой коммисіи изъ депутатовъ всѣхъ вѣдомствъ, согласно указанію Государя. Эта коммисія и должна была работать по тѣмъ началамъ, которыя были предварительно утверждены. Предоставленіе самой коммисіи права опредѣлить эти начала признавалось несовмѣстнымъ съ ея составомъ, ибо каждый депутатъ сталъ бы смотрѣть на дѣло съ точки зрѣнія своего управленія, принося, быть можетъ, въ жертву общіе государственные интересы желанію сохранить или развить права и преимущества своего управленія; притомъ слѣдовало опасаться, что въ такихъ депутатахъ, какъ второстепенные дѣятели управленій, могло обнаружиться скорѣе стремленіе къ сохраненію стараго, привычнаго порядка, нежели стремленіе къ необходимымъ преобразованіямъ, готовившимъ подчиненіе дѣйствій по распоряженію капиталами контролю дѣйствительному, а не номинальному. Наконецъ, опредѣленіе однихъ коренныхъ началъ требовало не столько свѣдѣній и работъ спеціальныхъ, къ которымъ предполагалось призвать особыхъ представителей вѣдомствъ, сколько высшаго безпристрастнаго сознанія общихъ государственныхъ интересовъ. Составленіе же формъ и правилъ по основаніямъ,

подробно указаннымъ коммисіею, предположено было поручить самимъ отчетнымъ управленіямъ и Государственному Контролю. Противъ этой части доклада Государь положилъ отмѣтку: «*Нахожу все это весьма дѣльнымъ*».

Предложенныя на Высочайшее утвержденіе коренныя начала, долженствовавшія служить основаніемъ для послѣдующихъ работъ коммисіи, заключались въ слѣдующемъ:

«По системѣ смѣтъ»:

«1) Составленіе смѣтъ по системѣ, однообразной для всѣхъ управленій, съ приведеніемъ всѣхъ данныхъ для удостовѣренія въ необходимости назначенія.

«2) Тщательное въ смѣтѣ отдѣленіе расходовъ по взиманію доходовъ (для усмотрѣнія чистой производимости послѣднихъ) отъ общихъ расходовъ государственныхъ.

«3) Классификація расходовъ и доходовъ постоянныхъ отдѣльно отъ расходовъ и доходовъ временныхъ.

«4) Одновременность разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по государству, какъ матеріала, представляющаго для всѣхъ расходовъ постоянныхъ лучшее мѣрило назначеній послѣдующихъ.

«5) Обращеніе смѣтныхъ сбереженій на недостатки по однимъ лишь второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты, съ сохраненіемъ неизмѣняемою нормы всѣхъ главныхъ ея, по предметамъ, подраздѣленій.

«6) Заключеніе смѣтъ въ срокъ опредѣленный, послѣ котораго министерскіе по смѣтѣ кредиты должны быть уничтожаемы.

«По организаціи кассъ:

«7) Установленіе въ Россіи единства кассы, т. е. сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ въ рукахъ одного Министерства Финансовъ, которое, взимая всѣ въ государствѣ доходы, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно, по предписаніямъ министерствъ распорядительныхъ, визируемымъ Министерствомъ Финансовъ. Въ изъятіе изъ этого правила допустить только отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ Министерства Финансовъ одныхъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства, расходы, съ тѣмъ чтобы отпускъ новаго каждому учрежденію аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ авансѣ предшествовавшемъ.

«По системѣ отчетности:

«8) Установленіе для производства ревизіи одной ревизіонной инстанціи— Государственнаго Контроля, который по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣрялъ бы какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ и дѣйствія распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), съ тѣмъ различіемъ, что дѣйствія исполнителей ревизіонными

приговорами Государственнаго Контроля судятся окончательно, а дѣйствія распорядителей, по надлежащей оцѣнкѣ правильности и выгодности распоряженій, представляются съ заключеніями министровъ на Высочайшее благовоззрѣніе черезъ установленныя высшія государственныя учрежденія или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ Государственнаго Контролера.

«9) Введеніе въ ревизію Государственнаго Контроля элемента контроля предварительнаго, съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей.

«10) По ревизіи послѣдующей,—установленіе періодической присылки Государственному Контролю документовъ или счетовъ, съ правомъ производства мѣстной ревизіи самихъ кассъ при перечетѣ въ оныхъ наличности.

«11) Составленіе общаго о государственныхъ оборотахъ отчета самимъ Государственнымъ Контролемъ, съ установленіемъ движенія счетовъ и ихъ ревизіи такимъ образомъ, чтобы отчетъ сей былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позже конца года, слѣдующаго за отчетнымъ, и такимъ образомъ могъ быть принимаемъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ.»

Эти коренныя начала преобразованія государственной отчетности удостоились слѣдующей Высочайшей отмѣтки: «***Признаю всѣ эти соображенія весьма дѣльными***».

Въ развитіе этихъ основныхъ началъ представлена также была на Высочайшее утвержденіе подробная программа работъ Спеціальной Коммисіи по системѣ смѣтъ, организаціи кассъ и отчетности. Предположено было также поручить составить по началамъ, выработаннымъ Коммисіею: министерствамъ—образцовыя смѣты, Министерству Финансовъ—инструкцію казначействамъ и формы ихъ счетоводства и Государственному Контролю—формы внутренняго дѣлопроизводства, форму общаго объ оборотахъ государственныхъ отчета и новое образованіе (учрежденіе) Государственнаго Контроля.

Противъ этихъ предположеній доклада Государю угодно было написать: «***Всѣ эти основанія для дальнѣйшихъ соображеній признаю весьма раціональными***».

По разсмотрѣніи же всего доклада Государственнаго Контролера Его Величество положилъ слѣдующую резолюцію: «***По важности сего дѣла желаю, чтобы оно было прочитано въ Совѣтѣ Министровъ. Я, съ своей стороны, совершенно раздѣляю вашъ взглядъ и желалъ бы, чтобы и прочіе г.г. Министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансовой системы нашей***».

Во исполненіе таковой Высочайшей воли, всеподданнѣйшій докладъ и сравнительный обзоръ государственной отчетности въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи разсмотрѣны были 5 ноября 1858 года въ Совѣтѣ Министровъ, въ присутствіи Государя, при чемъ было Высочайше повелѣно для разсмотрѣнія и обсужденія пользы и необходимости принятія коренныхъ началъ, кои, по предложенію Государственнаго Контролера, должны служить основаніемъ для установленія правильнаго движенія капиталовъ и раціональной отчетности и ревизіи, учредить особую Высшую Коммисію изъ предсѣдателей Департаментовъ Экономіи и Законовъ Государственнаго Совѣта, Члена Государственнаго Совѣта князя Гагарина, Государственнаго Контролера и Министра Финансовъ, назначивъ предсѣдателемъ Коммисіи старшаго изъ ея членовъ—Предсѣдателя Департамента Экономіи графа Гурьева, а производителемъ дѣлъ—В. А. Татаринова. Послѣдовавшее мнѣніе Высшей Коммисіи по принятію коренныхъ началъ подлежало конфиденціальному сообщенію министрамъ и главноуправляющимъ, для доставленія письменныхъ соображеній или для личнаго объясненія въ Коммисіи по означенному вопросу. Затѣмъ, по обсужденіи соображеній министровъ и по опредѣленіи порядка и предметовъ занятій Спеціальной Коммисіи, предназначавшейся для примѣненія коренныхъ началъ къ дѣлу, Высшая Коммисія обязывалась представить на Высочайшее утвержденіе окончательный по этому дѣлу докладъ. Высшая Коммисія была учреждена 13 ноября 1858 года и черезъ три мѣсяца окончила свои занятія, представивъ 18 февраля 1859 года Его Величеству всеподданнѣйшій докладъ. Спеціальная Коммисія была Высочайше учреждена подъ предсѣдательствомъ В. А. Татаринова изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ 13 февраля 1859 года, а программа ея занятій была Высочайше утверждена 29 марта 1859 года.

Обсудивъ вышеприведенныя коренныя начала, Высшая Коммисія единогласно пришла къ тому общему заключенію, что принятіе ихъ существенно полезно и даже необходимо.

Принимая тотъ или иной пунктъ коренныхъ началъ, Высшая Коммисія представила и соотвѣтствующіе мотивы, сущность коихъ сводится къ слѣдующему.

По пунктамъ 1—4. Всѣ затрудненія, встрѣчающіяся въ повѣркѣ нашихъ смѣтъ—повѣркѣ такъ часто безрезультатной,—происходятъ отъ неимѣнія полныхъ данныхъ, посредствомъ которыхъ можно было бы безошибочно оцѣнивать дѣйствительную необходимость назначенія по смѣтамъ той, а не иной суммы. Съ введеніемъ раціональной классификаціи расходы временные и экстраординарные не избѣгнутъ соотвѣтственной имъ повѣрки,—изслѣдованія причинъ дальнѣйшаго ихъ существованія; отдѣленіе же расходовъ взиманія отъ общихъ государственныхъ расходовъ, давъ средства оцѣнивать дѣйствитель-

ную производительность каждой отрасли доходовъ, необходимо наведетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на существенно полезный разборъ самыхъ способовъ, установленныхъ для взиманія, и можетъ указать ихъ несовершенства и средства улучшенія. Затѣмъ, относительно одновременнаго разсмотрѣнія смѣтъ съ послѣднимъ отчетомъ, Высшая Коммисія признала, что отчетъ, какъ вѣрное свѣдѣніе о дѣйствительномъ исполненіи предположенныхъ смѣтою расходовъ, несомнѣнно представляетъ одно изъ точнѣйшихъ данныхъ для оцѣнки новыхъ однородныхъ назначеній.

По пунктамъ 5 и 6. По мнѣнію Высшей Коммисіи, уничтоженіе свободнаго передвиженія кредитовъ и введеніе правила о заключеніи смѣтъ придастъ имъ необходимую точность. Неограниченное право передвиженія кредитовъ уничтожаетъ значеніе смѣтъ и, дѣйствуя безусловно, едва ли не равносильно испрошенію министерскихъ кредитовъ въ одной общей цифрѣ. Кромѣ того, съ устраненіемъ этой вредной для дѣла подвижности смѣтъ, явится положительная потребность для министерствъ дѣлать точныя изслѣдованія о необходимыхъ на каждый предметъ суммахъ; съ другой же стороны, уничтоженіе кредитовъ въ опредѣленный срокъ устранитъ всякое побужденіе къ испрошенію кредитовъ, не соотвѣтствующихъ дѣйствительнымъ потребностямъ.

По пункту 7. Улучшенія, долженствующія произойти отъ введенія у насъ единства кассы какъ въ дѣлѣ финансовомъ, такъ и въ дѣлѣ отчетномъ, по мнѣнію Высшей Коммисіи, очевидны. Съ централизаціею всѣхъ денежныхъ средствъ, разсѣянныхъ по всѣмъ управленіямъ, въ одномъ Министерствѣ Финансовъ государственное казначейство получитъ новыя средства, равносильныя открытію новой отрасли доходовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ достигнуто будетъ и упрощеніе счетнаго дѣла. Сознавая такимъ образомъ всю важность, пользу и необходимость принятія этого кореннаго начала, Высшая Коммисія, по соображеніямъ возможныхъ въ будущемъ недоразумѣній отъ строгаго проведенія этого начала, допускала однако нѣкоторыя изъятія— а именно,—при установленіи этого правила Специальная Коммисія должна была имѣть въ виду:

а) что изъятіе изъ онаго можетъ быть допущено только въ отношеніи отпуска распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ Министерства Финансовъ однихъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства, расходы, съ тѣмъ чтобы отпускъ новаго каждому управленію аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ авансѣ предшествовавшемъ;

б) что хотя строгое и раціональное примѣненіе къ дѣлу правила о единствѣ кассы и предполагаетъ непосредственное подчиненіе Министерству Финансовъ взиманія всѣхъ вообще государственныхъ доходовъ, но безусловному въ настоящее время утвержденію такого правила долженъ предшество-

вать подробный со стороны Специальной Коммисіи разборъ степени возможности примѣненія сего порядка ко всѣмъ отраслямъ государственныхъ доходовъ. При этомъ Коммисія обязывается принять во вниманіе то обстоятельство, что если бы означенное правило и оказалось въ настоящее время неудобопримѣнимымъ въ отношеніи какой-либо отрасли доходовъ, то доходы этого вида должны быть во всякомъ случаѣ немедленно и въ полной цифрѣ сбора передаваемы въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ.

в) Единство кассы предполагаетъ обращеніе въ государственное казначейство капиталовъ разныхъ управленій, называемыхъ экономическими и хозяйственными. Это обращеніе должно быть безусловное (т. е., какъ въ отношеніи денежномъ, такъ и въ отношеніи счетномъ) для всѣхъ капиталовъ, образовавшихся изъ источниковъ, государственному казначейству принадлежащихъ, а равно и для тѣхъ, кои хотя и составились изъ суммъ или сборовъ, государственному казначейству не принадлежащихъ, но употребляются для потребностей государственныхъ, а не сословныхъ или мѣстныхъ. Условное обращеніе,—съ допущеніемъ отдѣльнаго существованія капиталовъ, съ обязанностью составленія особыхъ по онымъ смѣтъ и веденія отдѣльныхъ счетовъ,—можетъ быть допущено, независимо разныхъ частныхъ пожертвованій для цѣлей и назначеній специальныхъ, по капиталамъ разныхъ сословій и обществъ, употребляемымъ на мѣстныя сихъ сословій или обществъ потребности. Если бы при подробномъ, предстоящемъ Специальной Коммисіи, разборѣ капиталовъ оказались капиталы, представляющіе характеръ смѣшанный, какъ, напримѣръ: сборы съ сословій или обществъ, употребляемые частью на потребности государственныя и частью на потребности сословныя или мѣстныя, то Специальной Коммисіи необходимо разсмотрѣть вопросъ о томъ: какому виду обращенія и учета эти капиталы подлежать должны.

По пункту 8. Установленіе одной ревизіонной инстанціи необходимо для достиженія существенно важнаго въ ревизіонномъ дѣлѣ условія современности ревизіи. Даваемое Государственному Контролю право окончательнаго суда надъ дѣйствіями только исполнителей и ограниченіе его въ отношеніи распорядителей однимъ правомъ представленія на высшее усмотрѣніе всѣхъ обстоятельствъ, открывшихся по дѣйствіямъ послѣднихъ, должно устранить всякую мысль о возможности какихъ-либо препятствій со стороны контроля для успѣшнаго хода государственной администраціи.

По пункту 9. Благіе результаты контроля предварительнаго не могутъ быть, по мнѣнію Высшей Коммисіи, оспариваемы въ нравственномъ смыслѣ. Предупрежденіе дѣйствій незаконныхъ должно конечно составлять главнѣйшую цѣль законоположеній по всякой отрасли государственнаго управленія. Высшая Коммисія обратила лишь особое вниманіе на то, чтобы устройство ревизіонныхъ частей и самый процессъ повѣрки направлены были

къ цѣли подчиненія предварительному контролю всѣхъ по возможности государственныхъ оборотовъ и чтобы исключенія были допускаемы только вслѣдствіе или явныхъ затрудненій, или прямыхъ препятствій къ безостановочному ходу администраціи.

По пунктамъ 10 и 11. Высшая Коммисія признала эти коренныя начала прямо истекающими изъ началъ предыдущихъ и соотвѣтствующими существу дѣла.

IV.

Изложенныя соображенія были сообщены конфиденціально всѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и вызвали очень много возраженій какъ по существу предполагавшейся реформы вообще, такъ и въ отношеніи коренныхъ началъ въ частности, и главнымъ образомъ со стороны Министерства Государственныхъ Имуществъ, Главнаго Управленія Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій и почтоваго вѣдомства. Бо́льшая часть прочихъ вѣдомствъ выразили согласіе съ мнѣніями Высшей Коммисіи, ограничившись лишь незначительными замѣчаніями вѣдомственнаго характера, а Морское Министерство поспѣшило ввести у себя новые порядки ревизіи, безъ предварительнаго впрочемъ контроля, который казался ему трудно осуществимымъ. Всѣ замѣчанія вѣдомствъ были подробно и обстоятельно разсмотрѣны Высшей Коммисіею и вызвали съ ея стороны сильныя возраженія, которыя 18 февраля 1859 года удостоились Высочайшаго одобренія.

Взгляды отживавшей эпохи, поскольку они выразились въ возраженіяхъ вѣдомствъ противъ выработанныхъ Высшею Коммисіею основныхъ началъ, представляютъ безусловный историческій интересъ, и потому весьма важно, для уясненія трудностей проведенія реформы, коснуться наиболѣе характерныхъ изъ сихъ возраженій.

Предъявившія возраженія вѣдомства, высказавъ вообще, что предположенныя преобразованія заслуживаютъ полнаго одобренія и нельзя не желать введенія въ Россіи порядка государственной отчетности, принятаго иностранными государствами, вмѣстѣ съ тѣмъ, подвергали сомнѣнію возможность привить тотъ или другой порядокъ къ данному финансовому управленію, такъ какъ система отчетности есть послѣдствіе финансовой организаціи и коренныхъ началъ государственнаго устройства. По этому поводу указывалось, что и въ иностранныхъ государствахъ системы эти образовывались постепенно, по мѣрѣ сосредоточенія средствъ въ финансовомъ управленіи, а строгій контроль, въ формѣ высшаго трибунала, самостоятельнаго и независимаго отъ исполнительной власти, могъ образоваться только по мѣрѣ боль-

шаго подчиненія государственныхъ доходовъ и расходовъ суду гласности и общественнаго мнѣнія. Правильность контроля и распредѣленія государственныхъ средствъ между управленіями обезпечивались тамъ гласностью въ законодательной области и въ сферѣ государственнаго управленія и утвержденіемъ смѣтъ въ формѣ особаго закона. Исполненію же требованій отчетности способствовали существующія за границею строгое распредѣленіе обязанностей управленій, упрощеніе дѣйствій казначейства черезъ кредитныя учрежденія и вексельные переводы, знакомство публики съ финансовыми операціями и счетоводство по двойной системѣ. Наконецъ, указывалось еще на то, что едва ли самыя справедливыя начала отчетности и ревизіи могутъ быть исполнены въ одинаковой мѣрѣ при различныхъ степеняхъ централизаціи управленія, пространства имперіи и быстроты сообщеній.

Мнѣніе о томъ, что обширность и политическое устройство Россіи могутъ служить препятствіемъ къ осуществленію задуманной реформы, было въ то время очень распространеннымъ, и въ особенности поддерживалось при обсужденіи коренныхъ началъ преобразованія Министромъ Государственныхъ Имуществъ генераломъ-отъ-инфантеріи Муравьевымъ. Высшая Коммисія упомянула въ своемъ докладѣ, что подъ этимъ именно предлогомъ отстранялось у насъ введеніе многихъ полезныхъ иностранныхъ учрежденій, и Его Величество по этому поводу положилъ слѣдующую знаменательную резолюцію: «***Эти разсужденія весьма покойны для тѣхъ, которые не хотятъ никакихъ улучшеній,—и оттого столь много полезныхъ предначертаній остались не исполненными, которыя имѣлись въ виду лѣтъ 20-ть тому назадъ***».

Объясненія Высшей Коммисіи по указаннымъ замѣчаніямъ сводились къ слѣдующему.

Коммисія именно имѣла въ виду ту мысль, что отчетность должна вытекать изъ финансовой организаціи государства, а потому на первомъ планѣ реформы были поставлены: смѣтная система, устройство кассъ и порядокъ ассигнованія кредитовъ; что касается указанія на то, будто контроль правильный, самостоятельный и независимый отъ распорядителей можетъ существовать только при гласности общественнаго мнѣнія и гласности законодательной власти, то гласность въ томъ и другомъ случаѣ и представляетъ особый видъ контроля, существующій, такъ сказать, внѣ установленныхъ контрольныхъ учрежденій; тамъ же, гдѣ гласность законодательной власти и общественнаго мнѣнія развита не вполнѣ, самостоятельное государственное контрольное учрежденіе еще болѣе необходимо, именно потому, что оно до извѣстной степени должно замѣнять собою контроль общественнаго мнѣнія. Наконецъ, не отвергая вполнѣ мысли о томъ, что бóльшая или меньшая

степень централизаціи, пространство государства, быстрота или медленность передвиженія должны имѣть вліяніе на систему государственной отчетности, Высшая Коммисія замѣтила, что аргументы эти прямого отношенія къ вопросу о коренныхъ началахъ не имѣютъ и могутъ быть приняты въ соображеніе не при опредѣленіи коренныхъ началъ, а при примѣненіи ихъ къ дѣлу. Это мнѣніе было подтверждено такимъ примѣромъ. Какъ Австрія, такъ и Бельгія, столь различныя между собою въ географическомъ и политическомъ отношеніяхъ, по системѣ повѣрки оборотовъ со стороны государственнаго контроля приняли одно и то же коренное правило—повѣрять обороты капиталовъ по подлиннымъ документамъ, достигаютъ же этого разными формами: Австрія—черезъ учрежденія мѣстныя, а Бельгія—централизаціей всего дѣла повѣрки въ одной счетной палатѣ, находящейся въ Брюсселѣ.

Затѣмъ всѣ возраженія, касающіяся отдѣльныхъ, установленныхъ Высшею Коммисіею, коренныхъ началъ, сгруппированныя по главнымъ частямъ реформы государственной отчетности (по системѣ смѣтъ, организаціи кассъ и системѣ ревизіи), заключались въ слѣдующемъ:

1. По системѣ смѣтъ:

Составленіе смѣтъ по формѣ однообразной для всѣхъ управленій, съ приведеніемъ всѣхъ данныхъ для удостовѣренія правильности назначенія, съ неизмѣняемою нормою ассигнованія по главнымъ подраздѣленіямъ смѣты, съ заключеніемъ смѣтъ въ опредѣленный срокъ, послѣ котораго кредиты должны быть закрыты, принято почти всѣми министерствами и главными управленіями; но между прочимъ заявлено было о невозможности излагать по строительнымъ смѣтамъ всѣ безъ исключенія данныя, потребныя для удостовѣренія правильности назначеній, поэтому предлагалось, въ устраненіе этого затрудненія, опредѣлять въ смѣтахъ нормальныя суммы, изъ коихъ бы управленія не имѣли права выходить.

При оцѣнкѣ этого замѣчанія Высшая Коммисія высказала, что прибѣгать къ нормальнымъ смѣтамъ возможно было бы развѣ только въ моменты какихъ-либо кризисовъ или отечественныхъ бѣдствій, когда польза, необходимость и даже производительность общихъ государственныхъ расходовъ должны уступать мѣсто единой жизненной потребности государства, послѣ удовлетворенія которой правительство можетъ отдѣлить лишь оставшійся избытокъ средствъ на общія текущія потребности управленій. При этомъ Коммисія не отрицала, что могутъ встрѣтиться такіе расходы, общественная польза которыхъ и производительность будутъ оправдывать возвышеніе бюджетовъ и даже совершеніе займовъ, но для покрытія такихъ расходовъ должны быть и иные способы; въ общемъ же порядкѣ назначенія кредитовъ на одну и ту же потребность слѣдуетъ считаться съ ихъ колебаніями изъ года въ годъ.

2. По организаціи кассъ:

Учрежденіе единства кассы встрѣчено было со стороны вѣдомствъ почти общими и весьма энергичными возраженіями.

Указывали прежде всего на необходимость существованія собственныхъ министерскихъ капиталовъ для нѣкоторыхъ секретныхъ цѣлей; въ доказательство же малой пользы, которую Министерство Финансовъ пріобрѣтетъ отъ единства кассы въ экономическомъ отношеніи, приводили то соображеніе, что единство кассы увеличитъ по смѣтамъ ассигнованія на расходы, производившіеся ранѣе изъ экономическихъ капиталовъ; взамѣнъ того предлагали устройство единства кассы по каждому министерству. Въ пользу послѣдняго предложенія приводилось, что соединеніе въ одномъ Министерствѣ Финансовъ всѣхъ средствъ, разсѣянныхъ по разнымъ управленіямъ, и удовлетвореніе этимъ Министерствомъ всѣхъ расходовъ должны вызвать коренныя преобразованія, при чемъ соединеніе капиталовъ не будетъ равносильно открытію новой отрасли доходовъ, ибо тамъ, гдѣ эти средства существовали, были и расходы, которые при новомъ порядкѣ должны упасть на государственное казначейство; наконецъ, употребленіе этихъ суммъ на расходы постороннихъ вѣдомствъ отниметъ у министерствъ побужденіе къ сбереженію суммъ и такимъ образомъ не принесетъ пользы общему управленію.

Такого рода возраженія были опровергнуты доводами Высшей Коммисіи, которые заключались въ слѣдующемъ.

Изъяты отъ единства кассы должны быть собственно только капиталы сословные, и кромѣ того еще нѣкоторые, въ видѣ особыхъ исключеній, какъ уступка духу времени. Необходимость же имѣть собственные капиталы для секретныхъ цѣлей препятствіемъ къ введенію единства кассы служить не можетъ, ибо возможность испрошенія особыхъ сверхсмѣтныхъ секретныхъ кредитовъ реформой не устранялась. Что касается увеличенія смѣтныхъ назначеній отъ обращенія экономическихъ капиталовъ въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ, то увеличеніе это несомнѣнно должно произойти, но хозяйство государства отъ того не пострадаетъ, а, напротивъ, выиграетъ, и именно въ томъ отношеніи, что получится возможность контролировать такіе расходы, которые прежде нигдѣ не показывались. Устраивать же единство кассы въ каждомъ министерствѣ совершенно не цѣлесообразно, тѣмъ болѣе, что введеніе единства кассы для всего государственнаго бюджета не потребуетъ отъ Министерства Финансовъ коренныхъ преобразованій, такъ какъ въ составѣ его существуютъ уже казначейства губернскія и уѣздныя, которыя придется только нѣсколько преобразовать.

Одно изъ существенныхъ неудобствъ разъединенія кассъ состоитъ въ томъ, что при этой системѣ каждое министерство въ финансовомъ отношеніи

живетъ, такъ сказать, отдѣльною жизнью, руководствуется односторонними побужденіями, не оправдываемыми часто ни положеніемъ общихъ государственныхъ средствъ и потребностей, ни состояніемъ государственнаго казначейства. При этомъ порядкѣ учрежденіе, имѣющее значительныя смѣтныя средства, найдетъ конечно всегда возможнымъ сдѣлать сбереженія отъ смѣтъ и удовлетворять ими потребности, быть можетъ и полезныя, но не крайне необходимыя, тогда какъ учрежденіе съ ограниченными по бюджету средствами будетъ затруднено въ удовлетвореніи строго необходимыхъ потребностей, если общее состояніе государственнаго казначейства не позволитъ увеличить его бюджетныхъ средствъ. Нѣтъ сомнѣнія, что правильная оцѣнка потребностей каждаго управленія возможна только при общемъ ихъ сравненіи по всѣмъ управленіямъ и въ особенности при согласованіи этихъ потребностей съ имѣющимися въ виду или ожидаемыми средствами государства. Ни то, ни другое не было доступно въ то время учрежденіямъ, разсматривавшимъ смѣты, потому что каждое распорядительное управленіе, обладая аттрибутами министерства финансовъ, имѣло особыя собственныя средства, вовсе неизвѣстныя государственному казначейству. Если же ко всему этому прибавить, что бо́льшая часть этихъ средствъ образовалась изъ источниковъ, принадлежащихъ государственному казначейству, прибѣгавшему для образованія и накопленія ихъ вѣдомствами къ займамъ, то возможно ли оспаривать тѣ благіе результаты, ту силу, которую получитъ государственное казначейство съ передачею въ его распоряженіе всѣхъ постороннихъ капиталовъ, разсѣянныхъ по министерствамъ и управленіямъ?

Наконецъ, по поводу организаціи единства кассы вѣдомствами была высказана еще мысль о необходимости постепеннаго введенія этой мѣры.

Признавая мысль о постепенности совершенно основательною въ дѣлѣ такой важности, какъ водвореніе порядка въ движеніи капиталовъ, Высшая Коммисія однако не могла согласиться съ тѣмъ утвержденіемъ, что постепенность развитія единства кассы должна заключаться въ принятіи внутреннихъ самостоятельныхъ мѣръ по каждому министерству, которыя бы, не касаясь Министерства Финансовъ, выражались ежегоднымъ сокращеніемъ кассъ въ разныхъ управленіяхъ. При этомъ Высшая Коммисія заявила, что она затрудняется понять, какое можетъ быть соотношеніе между внутренними, чисто административными мѣрами по установленію количества кассъ и тѣми результатами и порядкомъ, которыхъ надо ожидать отъ введенія единства кассы. Можетъ ли, напримѣръ, Министерство Финансовъ сколько-нибудь приготовиться къ введенію новаго порядка при томъ условіи, что въ томъ или другомъ министерствѣ вмѣсто 100 будетъ сначала 80, потомъ 40 и наконецъ 20 кассъ; вѣдь кассы эти попрежнему будутъ вѣдать самостоятельно всѣми суммами, назначаемыми на потребности министерства и находящимися въ его

распоряженіи. Кромѣ того предлагаемая мѣра не только не подготовитъ къ новому порядку, но затруднитъ самый переходъ къ нему, возбудивъ сомнѣніе въ раціональности и пользѣ того коренного начала, къ осуществленію котораго будутъ подходить ежегодно возобновляемыми частичными преобразованіями. Такая схема проведенія реформы создастъ только тревожное настроеніе, новый кругъ совершенно безплодной дѣятельности, такъ какъ въ концѣ концовъ передача всего денежнаго движенія въ непосредственное распоряженіе Министерства Финансовъ во всякомъ случаѣ должна состояться; Министерству же Финансовъ совершенно безразлично, отъ какого количества кассъ оно приметъ на себя новую обязанность плательщика всѣхъ потребныхъ вѣдомствамъ суммъ.

3. По системѣ ревизіи:

Относительно установленія производства ревизіи въ одномъ независимомъ учрежденіи—Государственномъ Контролѣ—по подлиннымъ документамъ нѣкоторыя возраженія заключались въ томъ, что мѣра эта вызоветъ лишь увеличеніе контроля безъ всякой видимой пользы, при чемъ приводились ссылки на опыты такой ревизіи съ 1736 по 1822 годы, не приведшіе ни къ какимъ результатамъ. Поэтому высказывалось предположеніе о возможности достигнуть той же цѣли и при системѣ вѣдомственной (т. е. прежней) ревизіи.

Возраженія эти устранялись въ Высшей Коммисіи тѣмъ соображеніемъ, что къ введенію въ указанный періодъ времени контрольной реформы дѣлались однѣ лишь попытки, да и тѣ относятся къ такому отдаленному времени (1736 годъ), что неуспѣхъ ихъ вѣрнѣе всего долженъ быть приписанъ общему тогдашнему неустройству въ дѣлахъ административныхъ, хозяйственныхъ и счетныхъ. Какъ ни важенъ въ дѣлѣ ревизіи вопросъ о ея современности, къ разрѣшенію котораго стремился и Манифестъ 1811 года, образовавшій учрежденіе Государственнаго Контроля, но это далеко не единственная польза предлагаемой реформы. Главнѣйшая сущность ея заключается въ устраненіи отъ ревизіи лицъ, такъ или иначе причастныхъ къ хозяйству вѣдомствъ.

Затѣмъ много возраженій, и достаточно энергичныхъ, направлено было въ этой области реформы противъ предоставленія Государственному Контролеру права оцѣнивать и доводить до Высочайшаго свѣдѣнія обнаруженную нехозяйственность въ распоряженіяхъ министровъ.

Сущность этихъ возраженій сводилась къ вопросу: какъ можетъ судить равный равнаго?

Въ свою очередь, Высшая Коммисія поясняла, что эта компетенція не заключаетъ въ себѣ новаго увеличенія правъ Государственнаго Контроля, была предвидѣна уже въ законахъ и лишь оставалась мертвой буквой за невозможностью осуществленія при дореформенныхъ порядкахъ. Именно, въ

статьѣ 1671 т. I Св. Зак. Гражд. изд. 1857 г. сказано, что Государственный Контроль обязывается оцѣнивать выгоды, пріобрѣтаемыя казною при разныхъ операціяхъ, или убытки, ею понесенные, хотя бы самые счеты и найдены были въ порядкѣ; возможность же чрезмѣрнаго развитія этого права при новой системѣ ревизіи устраняется редакціей коренныхъ началъ, въ которыхъ говорится, что Государственный Контроль постановляетъ окончательные ревизіонные приговоры лишь по дѣйствіямъ исполнителей, т. е. кассъ, а заключенія свои по повѣркѣ дѣйствій распорядителей представляетъ на обсужденіе высшихъ учрежденій или Высочайшей власти; поэтому при ошибочномъ или недостаточно ясномъ заключеніи Государственнаго Контроля о хозяйственности распоряженій замѣчанія его не могутъ имѣть послѣдствій.

Весьма энергичныя затѣмъ возраженія со стороны вѣдомствъ сдѣланы были и по вопросу о *предварительномъ* контролѣ. Здѣсь прежде всего указывалось, что исполненіе этого предположенія потребовало бы учрежденія особыхъ контрольныхъ частей вездѣ, гдѣ расходуются деньги, ибо необходимо, чтобы между распорядителемъ и казначеемъ находилось учрежденіе независимое и обладающее достаточными средствами для обсужденія правильности производимаго расхода. Если при этомъ всякій неправильный расходъ сдѣлался бы невозможнымъ, то можно было бы согласиться на значительныя пожертвованія, связанныя съ учрежденіемъ такого огромнаго контрольнаго вѣдомства; но для такого предположенія надлежащихъ гарантій не представляется, ибо невозможно имѣть дѣйствительный предварительный контроль и не препятствовать въ то же время безостановочному исполненію административныхъ дѣйствій. Чтобы контроль могъ предупредить неправильное распоряженіе, ему необходимо имѣть время для изученія дѣла и остановить, если понадобится, исполненіе такого распоряженія, т. е. замедлить даже правильныя дѣйствія. Если же дѣйствія контроля ограничить простымъ наблюденіемъ, т. е. пропускомъ предписаній, съ правомъ протеста, то такой контроль не можетъ быть дѣйствительнымъ. Предварительный контроль будетъ противодѣйствовать и тѣмъ результатамъ, которыхъ можно ожидать отъ новаго устройства системы ревизіи, ибо чины контроля сдѣлаются участниками въ распоряженіяхъ другихъ вѣдомствъ; пропустивъ неправильныя дѣйствія, они будутъ стараться затушевать ихъ и передъ центральнымъ органомъ Государственнаго Контроля, и такимъ образомъ отвѣтственность раздѣлится между распорядителемъ и лицами наблюдающими, что́ въ свою очередь противорѣчило бы общимъ началамъ преобразованій, клонящимся къ уменьшенію раздробленія отвѣтственности.

Высшая Коммисія тѣмъ не менѣе не нашла возможнымъ измѣнить своего взгляда на предварительный контроль, такъ какъ существо и цѣль его освѣщались вѣдомствами совершенно не съ той точки зрѣнія, какой держалась

Коммисія. Назначеніе и цѣль предварительнаго контроля, по мнѣнію Высшей Коммисіи, заключаются въ томъ, чтобы каждое предписаніе о выдачѣ, повѣрявшееся при старыхъ порядкахъ по совершеніи выдачи, когда причиненный неправильною выдачей убытокъ уже невозвратимъ и когда актъ ревизіи является лишь актомъ обвиненія, повѣрялось ранѣе выдачи, и такимъ образомъ неправильная выдача предупреждалась, а вмѣстѣ съ тѣмъ достигалась быстрота ревизіоннаго процесса. Быстрота эта, очевидно, достигалась бы тѣмъ, что одно изъ дѣйствій ревизіоннаго процесса—оцѣнка правильности выдачи—переносится изъ дѣйствія послѣдующаго въ дѣйствіе предварительное, а ревизія послѣдующая будетъ заключаться главнымъ образомъ въ одномъ матеріальномъ сличеніи произведенной выдачи съ предварительно повѣреннымъ уже предписаніемъ, на что потребуется самое незначительное время, и такимъ образомъ ревизія будетъ отвѣчать требованію современности. Задача предварительнаго расходнаго контроля состоитъ въ наблюденіи за тѣмъ, имѣется ли по предполагаемому расходу соотвѣтствующій кредитъ и подкрѣплено ли предписаніе о выдачѣ установленными документами, удостовѣряющими правильность расхода. Въ случаѣ замѣченнаго истощенія кредита, неприложенія необходимыхъ документовъ или несогласія ихъ съ предписаніемъ, контроль обязанъ, не утверждая расхода, немедленно заявить протестъ лицу, давшему предписаніе; если же и послѣ этого распорядитель будетъ требовать пропуска даннаго имъ предписанія, съ принятіемъ послѣдствій на свою отвѣтственность, то контроль даетъ полномочіе на производство платежа, но въ то же время доноситъ о своемъ протестѣ Государственному Контролеру. Что же касается вопроса о выгодности и хозяйственности самой операціи, то предварительный контроль не входитъ съ распорядителемъ ни въ какія пререканія и споры, обязываясь, въ случаяхъ нехозяйственности дѣйствій распорядителя, представлять соображенія свои Государственному Контролеру. Изложенное, по мнѣнію Высшей Коммисіи, должно убѣдить въ томъ, что съ введеніемъ предварительнаго контроля Государственный Контроль не дѣлается вовсе участникомъ распоряженій другихъ вѣдомствъ.

Затѣмъ право запрещенія расхода предварительному контролю не предоставляется, но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы право протеста въ самую минуту совершенія неправильнаго дѣйствія не было весьма сильнымъ орудіемъ въ рукахъ ревизіоннаго учрежденія. Каждый распорядитель несомнѣнно остановится передъ исполненіемъ неправильной выдачи, зная, что она будетъ извѣстна высшему надъ нимъ начальству, и будетъ извѣстна тотчасъ, а не по прошествіи болѣе или менѣе продолжительнаго времени, какъ это было бы при послѣдующей ревизіи. Кромѣ умышленныхъ злоупотребленій, предварительный контроль устранитъ возможность повторенія раз-

наго рода неточныхъ толкованій въ примѣненіи правилъ о расходованіи суммъ. Наконецъ, то неудобство, что ревизоръ, пропустившій неправильную выдачу, будетъ стараться провести ее не замѣченною и въ центральномъ органѣ Государственнаго Контроля, одинаково присуще и ревизіи послѣдующей; при новой же системѣ оно устраняется отсутствіемъ повторительной повѣрки: разъ повѣренное предписаніе, при ревизіи ли предварительной, или послѣдующей, не подлежитъ уже перевѣркѣ центральнаго органа, за исключеніемъ нѣкоторыхъ особыхъ случаевъ.

Сущность другихъ возраженій противъ предварительнаго контроля сводилась къ тому, что предварительный контроль долженъ принадлежать распорядителю, что существованіе его въ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствахъ объясняется особымъ положеніемъ министерствъ передъ избирательными камерами, что цѣль предварительнаго контроля могла бы быть достигнута строгими правилами разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ, что кредиты сверхсмѣтные, назначаемые по Высочайшимъ повелѣніямъ, предварительной ревизіи не должны подлежать и что единство кассы вовсе не требуетъ предварительнаго контроля, такъ какъ совершенно достаточно, чтобы кассиръ удостовѣрился въ существованіи кредита, въ правѣ распорядителя выдавать предписаніе объ уплатѣ изъ этого кредита и въ тождествѣ получателя съ лицомъ, указаннымъ въ предписаніи. Возраженія эти, основанныя отчасти на недоразумѣніи,—ибо очевидно, напримѣръ, что разсмотрѣніе и утвержденіе смѣтъ и исполненіе ихъ не одно и то же,—отчасти получившія уже освѣщеніе при разборѣ мнѣній вѣдомствъ по другимъ кореннымъ началамъ реформы, также не поколебали мнѣнія Высшей Коммисіи о пользѣ предварительнаго контроля. Контроль этотъ, по мнѣнію Коммисіи, такъ же важенъ въ дѣлѣ государственной отчетности, какъ въ дѣлѣ финансовомъ важенъ вопросъ о единствѣ кассы, и эти два предмета составляютъ коренныя основанія для прочнаго водворенія въ Россіи правильнаго движенія капиталовъ и раціональной ихъ ревизіи.

Противъ этого заключенія Высшей Коммисіи Государь положилъ на докладѣ ея отмѣтку: «*Справедливо*».

V.

Затѣмъ на основаніи упомянутаго выше всеподданнѣйшаго доклада (18 февраля 1859 г.) Высшей Коммисіи предстояло обсужденіе вопроса о существовавшихъ тогда изъятіяхъ отъ общеустановленнаго порядка ревизіи и предложенной Государственнымъ Контролеромъ программы занятій для Специальной Коммисіи, на обязанности которой лежало провести эти коренныя

начала въ жизнь путемъ выработки соотвѣтствующихъ правилъ, формъ смѣтъ и отчетности.

По первому вопросу Высшая Коммисія прежде всего выяснила тѣ первоначальныя основанія, которыя послужили поводомъ къ допущенію изъятій, цифру оборотовъ, ввѣренныхъ изъятымъ учрежденіямъ, и установленный для нихъ порядокъ ревизіи. Для всесторонняго же освѣщенія вопроса Высшая Коммисія черезъ Предсѣдателя входила въ сношеніе съ самими главноуправляющими изъятыхъ учрежденій. Мнѣнія нѣкоторыхъ изъ нихъ и въ этомъ вопросѣ, въ общемъ, склонялись къ желанію сохранить старый порядокъ.

Ознакомясь съ существовавшими изъятіями отъ общепринятаго порядка ревизіи, а равно и съ тѣми доводами, которые приводились вѣдомствами для дальнѣйшаго сохраненія изъятій, Высшая Коммисія высказала свой руководящій взглядъ по этому дѣлу.

По мнѣнію ея, устраненіе отъ повѣрки оборотовъ общаго государственнаго ревизіоннаго учрежденія, особо для этой цѣли организованнаго, вполнѣ независимаго отъ распорядителей капиталами, подчиненнаго одной Высочайшей власти и слѣдовательно соединяющаго въ себѣ всѣ ручательства для производства строгой и правильной ревизіи, могло бы быть допущено только: 1) для суммъ, расходуемыхъ подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Высочайшей власти и на предметы, Его Величеству извѣстные, и 2) для сословныхъ, общественныхъ или пожертвованныхъ съ опредѣленною цѣлью капиталовъ въ тѣхъ собственно случаяхъ, когда ревизія ихъ предоставлена, черезъ депутатовъ, этимъ же сословіямъ, обществамъ или самимъ жертвователямъ, прямо заинтересованнымъ въ добромъ веденіи хозяйства и въ правильномъ расходованіи взимаемыхъ или жертвуемыхъ суммъ. Такимъ образомъ было бы раціонально изъятіе отъ ревизіи Государственнаго Контроля капиталовъ дворянскихъ, городскихъ и мірскихъ, а равно и нѣкоторыхъ благотворительныхъ и иныхъ обществъ, существующихъ безъ пособія отъ правительства. Внѣ этихъ двухъ условій какія-либо изъятія не должны имѣть мѣста, и именно потому, что, съ устраненіемъ Государственнаго Контроля отъ ревизіи какого-либо учрежденія, обороты его по необходимости будутъ подвергаться внутренней, такъ сказать, домашней ревизіи того же самаго учрежденія. Разумѣется, при такомъ процессѣ ревизіи можетъ исполняться одна только часть ревизіоннаго дѣла—ревизія *исполнителей;* существенно же важная повѣрка *распорядителей* для такихъ ревизіонныхъ учрежденій будетъ совершенно недоступна, такъ какъ распорядители являются прямыми начальниками этихъ ревизіонныхъ учрежденій. Вотъ почему главнѣйшимъ условіемъ для допущенія изъятій должны быть не источники или предметы оборотовъ, а самая организація призваннаго для ревизіи изъятыхъ оборотовъ учрежденія, каковое по существу дѣла должно быть независимо

отъ лицъ, распоряжающихся ревизуемыми капиталами. Въ этомъ убѣжденіи Высшая Коммисія признавала возможнымъ и раціональнымъ допустить при новой организаціи Государственнаго Контроля слѣдующія, не считая Министерства Императорскаго Двора, изъятія въ смыслѣ освобожденія отъ общепринятаго порядка ревизіи:

1) суммы по Министерству Иностранныхъ Дѣлъ, назначаемыя на предметы, подлежащіе тайнѣ и извѣстные Его Величеству;

2) по всѣмъ вообще управленіямъ суммы, ассигнуемыя на извѣстное Его Величеству употребленіе;

3) суммы дворянскія, городскія и мірскія;

4) тѣ изъ заведеній или капиталовъ вѣдомствъ: Императрицы Маріи, Императорскаго Человѣколюбиваго Общества и благотворительныхъ при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ, ревизія которыхъ предоставлена самимъ жертвователямъ, учредителямъ или спеціально указаннымъ ими мѣстамъ и лицамъ;

5) I Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, по непосредственному указанію Государя Императора, и

6) всѣ расходы, производимые изъ капиталовъ, принадлежащихъ опекунскимъ совѣтамъ.

Послѣдній видъ расходовъ былъ также указанъ непосредственно Государемъ, положившимъ въ этомъ мѣстѣ всеподданнѣйшаго доклада Высшей Коммисіи слѣдующую резолюцію: «*Къ этому слѣдуетъ еще отнести всѣ расходы, которые производятся изъ капиталовъ, принадлежащихъ опекунскимъ совѣтамъ*».

Что касается существовавшихъ изъятій отъ общепринятаго порядка ревизіи въ духовномъ вѣдомствѣ, то Высшая Коммисія, ознакомившись съ перечнемъ капиталовъ и учрежденій этого вѣдомства, изъятыхъ отъ ревизіи Государственнаго Контроля, и мнѣніемъ Святѣйшаго Синода о степени необходимости дальнѣйшаго существованія этихъ изъятій, по объему достаточно обширныхъ, признала возможнымъ при новомъ порядкѣ отчетности сохранить слѣдующія изъ нихъ:

1) по сбору отъ продажи свѣчъ, вѣнчиковъ и листовъ разрѣшительной молитвы;

2) по сбору и употребленію доходовъ съ недвижимыхъ имѣній, заведеній и капиталовъ, принадлежащихъ архіерейскимъ домамъ, соборамъ и монастырямъ, суммъ, поступающихъ отъ доброхотныхъ дателей, а равно и суммъ, поступающихъ изъ государственнаго казначейства на нештатное содержаніе означенныхъ учрежденій, и

3) по доходамъ и расходамъ попечительствъ о бѣдныхъ духовнаго званія.

Всеподданнѣйшій докладъ Высшей Коммисіи по вопросу объ изъятіяхъ при новомъ порядкѣ отчетности былъ Высочайше утвержденъ 20 мая 1859 года.

VI.

Выработанная Государственнымъ Контролеромъ *программа занятій Специальной Коммисіи,* которая должна была обнять въ послѣдовательномъ порядкѣ три предмета: систему смѣтъ, организацію кассъ и систему отчетности, была въ общемъ одобрена Высшею Коммисіей, и лишь дополнена нѣкоторыми пунктами по отдѣльнымъ частямъ предстоящаго Специальной Коммисіи труда. Кромѣ того Высшая Коммисія всеподданнѣйше испрашивала разрѣшеніе поставить въ обязанность Специальной Коммисіи:

1) вводить въ свои работы и обсуждать всѣ тѣ вопросы, которые хотя и не указаны положительно въ означенной программѣ, но вытекаютъ изъ существа возложенныхъ на Коммисію обязанностей, или, по мнѣнію Предсѣдателя, признаются необходимыми для правильнаго и соотвѣтствующаго цѣли дѣйствія вновь устанавливаемой системы движенія капиталовъ и ихъ ревизіи, имѣя при этомъ лишь въ виду, чтобы вопросы эти не противорѣчили смыслу Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ, и

2) если бы въ изысканіяхъ Коммисіи встрѣтились вопросы, прямо не относящіеся до возложеннаго на нее дѣла, но могущіе служить какимъ-либо руководствомъ по части государственнаго хозяйства, или данными для учета смѣтъ и повѣрки государственныхъ оборотовъ, то Коммисія обязывалась собирать ихъ отдѣльно и представлять по окончаніи извѣстныхъ отдѣловъ своихъ работъ на Высочайшее усмотрѣніе установленнымъ на то порядкомъ, ожидая Высочайшихъ указаній.

Это детальное и точное опредѣленіе всего внутренняго порядка работъ Коммисіи, съ предоставленіемъ Предсѣдателю Специальной Коммисіи В. А. Татаринову широкой личной инициативы и личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, несомнѣнно имѣло значительную долю вліянія на общій успѣшный ходъ работъ по проведенію преобразованія государственной отчетности.

Слѣдуетъ отмѣтить также и тотъ фактъ, что еще ранѣе приступа къ занятіямъ Специальной Коммисіи Государственнымъ Контролемъ была принята весьма дѣйствительная мѣра для устраненія возможныхъ задержекъ въ утвержденіи предполагавшихся проектовъ смѣтныхъ, кассовыхъ и контрольныхъ правилъ Государственнымъ Совѣтомъ.

Памятуя, что заключенія работавшаго въ 1852 и 1853 годахъ по преобразованію государственной отчетности Контрольнаго Комитета, большею частью одобренныя Государственнымъ Совѣтомъ, остались безъ примѣненія къ дѣлу собственно потому, что на принятіе ихъ не было достигнуто общаго согласія всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, требуемаго закономъ

для новыхъ мѣръ или положеній, касающихся двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ,— Генералъ-Адъютантъ Анненковъ въ 1857 году вошелъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ объ отмѣнѣ этого порядка для преобразовательныхъ работъ Государственнаго Контроля. Въ качествѣ основного мотива указывалось при этомъ, что въ общихъ контрольныхъ вопросахъ единомысліе трудно достижимо, такъ какъ каждое управленіе смотритъ на дѣло съ своей спеціальной точки зрѣнія, въ то время какъ Государственный Контроль разсматриваетъ вопросы на основаніи общихъ началъ, добытыхъ наблюденіемъ по разнымъ отраслямъ управленія; при этомъ нерѣдко отчетныя мѣста противятся введенію новыхъ, хотя и улучшенныхъ формъ, предпочитая имъ порядки прежніе, съ коими вѣдомство уже свыклось. Всеподданнѣйшій докладъ этотъ былъ Высочайше утвержденъ 23 февраля 1857 года, при чемъ Государю угодно было одобрить мнѣніе Государственнаго Контролера: не домогаясь общаго согласія всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, ограничиться тѣмъ, чтобы отзывы заинтересованныхъ вѣдомствъ были въ виду Государственнаго Совѣта или Комитета Министровъ.

Спеціальная Коммисія, состоявшая изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ, приступила къ осуществленію возложенныхъ на нее задачъ 22 апрѣля 1859 года. Ей предстояло, принявъ къ непремѣнному руководству выработанныя Высшей Коммисіей и предварительно утвержденныя Государемъ коренныя начала, начертать общій проектъ государственной отчетности (по системѣ смѣтъ, организаціи кассъ и системѣ отчетности) и внести его, по окончаніи всей работы или по мѣрѣ изготовленія отдѣльныхъ частей, составляющихъ основныя подраздѣленія всей реформы, на разсмотрѣніе и утвержденіе Государственнаго Совѣта. Во исполненіе таковой Высочайшей воли, Спеціальная Коммисія въ началѣ 1861 года представила въ Государственный Совѣтъ первую часть своего труда—проекты правилъ составленія, исполненія и заключенія финансовыхъ смѣтъ и отдѣльныя по каждому управленію формы финансовыхъ смѣтъ. Работы Коммисіи въ этой части общей реформы представлены были въ Государственный Совѣтъ въ составѣ слѣдующихъ четырехъ частей:

1) объяснительной къ проектамъ правилъ и формъ записки, съ особыми мнѣніями нѣкоторыхъ членовъ Коммисіи;

2) проектовъ правилъ о государственномъ бюджетѣ съ соотвѣтствующими приложеніями и особыхъ предположеній Коммисіи по отдѣльнымъ возбужденнымъ ею вопросамъ;

3) всеподданнѣйшихъ докладовъ, послужившихъ основаніемъ къ установленію коренныхъ началъ новаго устройства смѣтъ, кассъ и ревизіи, и

4) проектовъ формъ государственнаго бюджета и частныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ съ соотвѣтствующими къ нимъ приложеніями.

Проектъ правилъ о государственномъ бюджетѣ долженъ былъ, въ случаѣ его утвержденія, составить первую часть общаго положенія о государственной отчетности. Одновременно съ симъ Предсѣдатель Специальной Коммисіи В. А. Татариновъ въ особой меморіи представилъ на Высочайшее благовоззрѣніе краткій обзоръ совершеннаго Коммисіею труда и достигнутыхъ результатовъ. Государь выразилъ непремѣнную волю, чтобы новыя правила и формы смѣтъ введены были съ 1862 года. Такъ какъ неполученіе отзывовъ министровъ и главноуправляющихъ на проектъ смѣтныхъ правилъ могло задержать разсмотрѣніе его въ Государственномъ Совѣтѣ, то для устраненія этого затрудненія было предположено приступить къ собранію необходимыхъ для составленія смѣтъ по новой формѣ матеріаловъ, не ожидая разсмотрѣнія проекта смѣтныхъ правилъ въ Государственномъ Совѣтѣ, каковое предположеніе и было Высочайше утверждено по всеподданнѣйшему докладу Предсѣдателя Государственнаго Совѣта 19 апрѣля 1861 года. Этою мѣрою преслѣдовалась та цѣль, чтобы ко времени утвержденія смѣтныхъ правилъ можно было тотчасъ приступить къ составленію смѣтъ по новой формѣ. Послѣ предварительнаго разсмотрѣнія проекта и замѣчаній на него министровъ и главноуправляющихъ въ Департаментѣ Государственной Экономіи, въ связи съ объясненіями Государственнаго Контролера по замѣчаніямъ на проектъ вѣдомствъ, онъ подвергся обсужденію, 30 апрѣля 1862 года, Общаго Собранія Государственнаго Совѣта и сталъ закономъ 22 мая 1862 года. Такова внѣшняя исторія проекта правилъ составленія, разсмотрѣнія, исполненія и заключенія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, извѣстнаго подъ краткимъ наименованіемъ «смѣтныхъ правилъ».

Занятія Коммисіи, при проектированіи смѣтныхъ правилъ, обнимали по двумъ главнымъ видамъ ея изысканій—*составленію смѣтъ* и ихъ *дѣйствію*—слѣдующіе предметы:

По составленію смѣтъ: 1) опредѣленіе состава государственнаго бюджета; 2) первоначальные смѣтные матеріалы; 3) внѣшній видъ смѣтъ доходовъ и расходовъ; 4) классификацію статей; 5) изложеніе данныхъ; 6) объяснительныя записки.

По дѣйствію смѣтъ: 7) сроки представленія финансовыхъ смѣтъ и государственнаго бюджета; 8) порядокъ ихъ разсмотрѣнія; 9) условія исполненія; 10) сроки и порядокъ заключенія; 11) кредиты сверхсмѣтные.

По составленію смѣтъ:

Для достиженія необходимой въ нашихъ финансовыхъ смѣтахъ полноты Коммисіи предстояло не мало затрудненій, такъ какъ въ этомъ дѣлѣ слѣдовало

во первыхъ, привести въ извѣстность всѣ безъ исключенія денежныя средства, находившіяся въ непосредственномъ распоряженія самихъ министерствъ и имѣвшія отдѣльное отъ государственнаго казначейства существованіе, и, во вторыхъ, изслѣдовать источники образованія этихъ средствъ, дабы такимъ путемъ опредѣлить, какія изъ средствъ имѣютъ характеръ доходовъ государственныхъ и подлежатъ на этомъ основаніи сліянію съ государственною казною, и какія составляютъ принадлежность обществъ и сословій. Одновременно съ осуществленіемъ этой задачи на Коммисію, по поводу преобразованія нашихъ кредитныхъ установленій, по всеподданнѣйшему докладу Министра Финансовъ 25 сентября 1859 года, возложена была обязанность разобрать казенные и общественные капиталы (заключавшіеся преимущественно во вкладахъ въ кредитныхъ установленіяхъ) съ другой уже цѣлью, а именно для опредѣленія значенія этихъ вкладовъ при ликвидаціи банковыхъ долговъ. Этотъ многосложный трудъ требовалъ иныхъ и болѣе подробныхъ изысканій, нежели предпринятый Коммисіей разборъ экономическихъ казенныхъ капиталовъ съ цѣлью подготовки установленія единства кассы; въ настоящемъ случаѣ требовались изысканія не по однимъ казеннымъ капиталамъ, но и по всѣмъ капиталамъ общественнымъ и сословнымъ; сверхъ сего Коммисія встрѣтилась съ большимъ затрудненіемъ при согласованіи имѣвшихся въ самыхъ управленіяхъ свѣдѣній о вкладахъ съ подлинными счетами и дѣлами кредитныхъ установленій. Разборъ казенныхъ капиталовъ, опредѣленіе ихъ характера и составленіе соображеній о дальнѣйшемъ ихъ направленіи и значеніи въ дѣлѣ ликвидаціи банковыхъ долговъ исполнены были Коммисіею къ 1 января 1860 года и представлены въ февралѣ того года на Высочайшее усмотрѣніе (Высочайше утвержденный журналъ Комитета Финансовъ 13 февраля 1860 года). Вся же работа по разбору капиталовъ была закончена въ мартѣ 1861 года. Первымъ послѣдствіемъ этого труда Коммисіи была передача въ государственное казначейство свыше 300 казенныхъ капиталовъ различныхъ наименованій, на общую сумму около 56 мил. рублей, изъ коихъ свыше 37 мил. рублей обращены были на покрытіе нашихъ внутреннихъ срочныхъ долговъ; слишкомъ 12 мил. рублей предназначены были на воспособленіе крестьянскому дѣлу, а свыше 6 мил. руб. было передано государственному казначейству условно, такъ какъ расходованіе этой суммы разрѣшено уже было на потребности вѣдомствъ до момента разбора. Сдѣланныя же Коммисіею изысканія о расходахъ, производившихся за счетъ экономическихъ казенныхъ капиталовъ, обнаружили, что сумма ихъ по всѣмъ вообще управленіямъ не превосходила 296.000 руб., т. е. составляла менѣе ½% отъ суммы, непосредственно поступившей на усиленіе средствъ государственнаго казначейства (37 мил. рублей), и такимъ образомъ выяснилось, что въ распоряженіи вѣдомствъ въ качествѣ мертваго капитала

находились громадныя суммы въ то время, когда государство для удовлетворенія потребностей тѣхъ же вѣдомствъ прибѣгало къ внутреннимъ займамъ, уплачивая по нимъ $4\frac{1}{2}\%$.

Эти выводы Коммисіи были конечно непріятны вѣдомствамъ, возбудившимъ разногласія и въ Комитетѣ Финансовъ при обсужденіи результатовъ работъ Коммисіи въ этой области. Вѣдомства стремились по крайней мѣрѣ отдалить срокъ передачи экономическихъ и другихъ капиталовъ государственному казначейству; но и эти попытки не имѣли успѣха, такъ какъ предположенія Коммисіи о немедленной ихъ передачѣ были удостоены Высочайшаго утвержденія.

Капиталовъ общественныхъ и сословныхъ, хранившихся въ кредитныхъ установленіяхъ, по выводамъ Коммисіи, оказалось до 205 различныхъ наименованій, на сумму около 256.000.000 руб. Эти капиталы классифицированы были Коммисіею на вклады вѣчные, срочные, по востребованію и случайные. Изъ нихъ вклады вѣчные, на сумму свыше 92.000.000 руб., были обращены въ 4% непрерывно-доходные билеты, а остальные переданы были Государственному Банку для храненія и обращенія изъ процентовъ, на условіяхъ частныхъ вкладовъ.

Дальнѣйшія изысканія Коммисіи привели ее къ заключенію, что изъ имѣющихся въ распоряженіи министерствъ средствъ должны быть вносимы въ финансовыя смѣты, для обращенія въ государственное казначейство, слѣдующіе сборы и доходы: 1) всѣ сборы и доходы, служившіе къ образованію экономическихъ капиталовъ; 2) всѣ не принадлежащіе сословіямъ или обществамъ и не составляющіе частныхъ пожертвованій доходы разныхъ управленій, какъ, напримѣръ, доходы Главнаго Управленія Путей Сообщенія, доходы съ монастырскихъ и конфискованныхъ имѣній и т. д.; 3) пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ, преимущественно изъ городскихъ, земскихъ суммъ и суммъ приказовъ общественнаго призрѣнія, на содержаніе гражданскихъ и военныхъ учебныхъ заведеній, полицейскихъ учрежденій и т. д.; 4) доходы типографій, получающихъ отъ казны содержаніе или денежное пособіе, или пользующихся особыми привилегіями, и 5) различные случайные по управленіямъ доходы отъ оброчныхъ статей, продажи негоднаго имущества, штрафовъ и т. д. Сосредоточеніе всѣхъ этихъ внутреннихъ сборовъ въ общей государственной смѣтѣ *доходовъ* вызвало установленіе правила о составленіи всѣми управленіями смѣтъ доходовъ по ихъ вѣдомствамъ. Финансовыя смѣты *расходовъ* предположено было дополнить: 1) тѣми предметами расходовъ, кои относились на упомянутые пять источниковъ доходовъ, подлежавшихъ въ свою очередь включенію въ доходныя смѣты, почему расходы эти не составляли новаго для государственнаго казначейства бремени, восполняясь источниками доходовъ, изъ коихъ

они до сего времени производились; 2) расходами, производившимися изъ процентовъ съ обращенныхъ въ государственное казначейство капиталовъ и изъ общихъ смѣтныхъ остатковъ; эти расходы также не могли увеличить цифры государственнаго бюджета, такъ какъ обращеніе переданныхъ въ государственное казначейство капиталовъ на уплату внутреннихъ долговъ должно было имѣть послѣдствіемъ уменьшеніе кредита на платежи процентовъ по государственнымъ долгамъ; слѣдовательно новые для государственнаго казначейства расходы, производившіеся ранѣе изъ процентовъ съ экономическихъ капиталовъ, должны были падать на счетъ указаннаго кредита, съ тѣмъ лишь различіемъ, что сумма этихъ расходовъ становилась гораздо менѣе суммы платившихся государствомъ процентовъ по внутреннимъ срочнымъ обязательствамъ; равнымъ образомъ, со внесеніемъ въ смѣты расходовъ, производившихся ранѣе изъ остатковъ, остатки эти должны были уже поступать въ распоряженіе государственнаго казначейства, и въ этихъ именно видахъ проектированы были Коммисіею правила въ измѣненіе законоположеній объ остаткахъ. Такимъ образомъ и въ этомъ послѣднемъ случаѣ увеличеніе расходной смѣты могло быть только номинальнымъ. Независимо отъ сего Коммисія пришла къ тому заключенію, что окончательная полнота нашихъ смѣтъ можетъ быть только тогда достигнута, когда изъ смѣтъ земскихъ повинностей и изъ смѣты общественнаго съ государственныхъ крестьянъ сбора перенесены будутъ въ финансовыя смѣты тѣ части сихъ сборовъ, кои обращались на удовлетвореніе потребностей государственныхъ, а не сословныхъ и общественныхъ. На этомъ основаніи Коммисія представила на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта особыя предположенія о томъ, какимъ образомъ могло бы въ этомъ случаѣ совершиться дополненіе нашихъ финансовыхъ смѣтъ, не касаясь до времени могущихъ потребоваться измѣненій въ порядкѣ опредѣленія и поступленія земскихъ повинностей и общественнаго сбора. Затѣмъ, чтобы при практическомъ осуществленіи дополненія смѣтъ не могло возникнуть никакого недоразумѣнія относительно того, какіе именно предметы доходовъ и расходовъ должны быть на будущее время включаемы въ финансовыя смѣты, Коммисія, кромѣ поименованія такихъ статей въ проектахъ формъ, составила подробную номенклатуру тѣхъ внутреннихъ по разнымъ управленіямъ средствъ, кои и со введеніемъ реформы должны сохранить отдѣльное отъ государственнаго казначейства существованіе (доходы общественные, сословные и пожертвованные) и слѣдовательно не должны быть заносимы въ финансовыя смѣты. При этомъ Коммисія опредѣлила и связь, какая должна существовать между финансовыми смѣтами и распредѣленіемъ внутреннихъ средствъ, остающихся въ распоряженіи управленій. А для того, чтобы закрѣпить на будущее время полноту нашихъ смѣтъ, Коммисія постановила правиломъ, что дальнѣйшее отнесеніе

могущихъ впослѣдствіи открыться сборовъ и доходовъ къ разряду средствъ, не подлежащихъ обращенію въ государственное казначейство, не можетъ совершаться иначе, какъ дополненіемъ означенной номенклатуры порядкомъ законодательнымъ.

Для повѣрки статей, кои должны были дополнить наши финансовыя смѣты, Коммисія проектировала, какъ и по всѣмъ вообще смѣтнымъ статьямъ, соотвѣтствующія родамъ сборовъ и расходовъ очистки или изложеніе данныхъ; для того же, чтобы Государственный Совѣтъ при повѣркѣ смѣтъ могъ видѣть тотъ размѣръ, до котораго прежде доходили вновь вводимыя въ смѣты статьи доходовъ и расходовъ, Коммисія составила, придерживаясь принятой ею классификаціи смѣтныхъ проектовъ, особыя по каждому управленію вѣдомости, съ указаніемъ въ нихъ цифръ дѣйствительнаго поступленія вновь вводимыхъ въ смѣты доходовъ и цифръ дѣйствительнаго производства таковыхъ же расходовъ за три послѣдніе года. Опредѣливъ такимъ образомъ какъ главныя основанія новыхъ финансовыхъ смѣтъ, такъ и практическій способъ приведенія сихъ основаній въ дѣйствіе, Коммисія находила, что прямымъ слѣдствіемъ введенія финансовыхъ смѣтъ, каковыя будутъ уже представлять всѣ безъ исключенія государственныя средства и потребности, должно быть установленіе такихъ правилъ, силою коихъ смѣты служили бы единственнымъ путемъ къ производству расходовъ, имѣющихъ характеръ государственныхъ потребностей; съ другой же стороны, надлежало озаботиться, чтобы Министерство Финансовъ, принимая на себя удовлетвореніе всѣхъ расходовъ, было гарантировано вмѣстѣ съ тѣмъ въ полной и безотлагательной передачѣ ему всѣхъ сборовъ и доходовъ, хотя бы эти доходы и взимаемы были агентами постороннихъ ему вѣдомствъ. Съ этою именно цѣлью Коммисія постановила: 1) что никакой расходъ, въ смѣтѣ не показанный и не разрѣшенный экстраординарнымъ кредитомъ, испрошеннымъ въ законодательномъ порядкѣ, не можетъ быть допущенъ, и 2) что открытые такимъ путемъ кредиты не могутъ быть увеличены никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ ассигнованій, поступленіями, и поэтому всѣ внутренніе по управленіямъ сборы и доходы, не поименованные въ номенклатурѣ, передаются немедленно и въ полной суммѣ въ мѣстныя кассы Министерства Финансовъ. Такимъ образомъ Коммисія установила первое основаніе государственнаго бюджета—его полноту—и устранила произволъ властей по распоряженію государственными капиталами, скромно называвшимися экономическими и «собственными» средствами.

Установивъ *полноту* государственнаго бюджета, Коммисія перешла къ разсмотрѣнію вопроса о порядкѣ собранія матеріаловъ (частныхъ росписаній, опредѣляющихъ мѣстные доходы и расходы каждаго управленія), необходимыхъ для составленія финансовыхъ смѣтъ. Въ иностранныхъ государствахъ

систематическое опредѣленіе первоначальныхъ смѣтныхъ матеріаловъ существовало въ то время только въ Пруссіи, гдѣ смѣты каждаго управленія представляли точный сводъ всѣхъ частныхъ росписаній, опредѣлявшихъ мѣстные доходы и расходы каждаго управленія. Поэтому Коммисія признала нужнымъ разсмотрѣть вопросъ о томъ, удобно и возможно ли введеніе у насъ прусскаго порядка составленія смѣтъ чрезъ частныя росписанія всѣхъ низшихъ, распоряжающихся капиталами, инстанцій.

Обращаясь къ практическому примѣненію этой мѣры у насъ, Коммисія нашла, что нѣкоторыя мѣстныя наши учрежденія, преимущественно по военному вѣдомству, не имѣли никакого самостоятельнаго въ распоряженіи суммами значенія, и слѣдовательно никакихъ свѣдѣній о предстоящихъ имъ оборотахъ. Поэтому Коммисія признавала наиболѣе правильнымъ не дѣлать обязательнымъ составленіе частныхъ росписаній всѣми безъ исключенія мѣстными учрежденіями, но предоставить министерскимъ департаментамъ требовать ихъ отъ подчиненныхъ имъ мѣстныхъ учрежденій во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда росписанія эти могли служить полезнымъ для составленія смѣтъ матеріаломъ; тѣ же изъ департаментовъ, кои правомъ этимъ не воспользуются, обязывались собирать необходимые для составленія смѣтъ матеріалы или изъ имѣвшихся въ самихъ департаментахъ свѣдѣній, или путемъ переписки съ подвѣдомственными учрежденіями. Изложенныя соображенія послужили основаніемъ составленнаго Коммисіей проекта правилъ о частныхъ росписаніяхъ.

По проектированнымъ Коммисіею формамъ, смѣты *доходовъ* и *расходовъ* состояли изъ перечня, смѣты (подробной) и приложеній. *Перечень* въ смѣтѣ расходовъ предназначался для поименованія главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій или параграфовъ, по коимъ замѣны недостатковъ сбереженіями (передвиженія кредитовъ) не допускалось. Цифры этихъ главныхъ кредитовъ должны были быть прежде всего въ виду Государственнаго Совѣта при разсмотрѣніи смѣтъ и въ то же время составлять основной матеріалъ для статей общаго государственнаго бюджета расходовъ. Въ смѣтѣ *доходовъ* перечень также предназначался служить матеріаломъ для статей бюджета доходовъ и на этомъ основаніи излагался по главнымъ родамъ государственныхъ сборовъ и доходовъ. Подробная смѣта *расходовъ* должна была по существу самаго дѣла представлять полную картину потребностей управленія, съ наглядными и достаточными доказательствами правильности испрашиваемыхъ кредитовъ. Этой существенной задачи дореформенная смѣта не достигала, объясняя лишь причины прибавокъ и убавокъ противъ предшествовавшихъ назначеній; но нуженъ ли на слѣдующій годъ остальной кредитъ, переносившійся отъ прошлаго года безъ измѣненія и автоматически,—для этого объясненій не требовалось. Существовавшая же въ смѣтѣ графа для ссылокъ на указы и штаты

исполноты этой не устраняла, какъ потому, что графа эта относилась до истекшей смѣты, такъ и потому, что Высочайшие указы въ большинствѣ случаевъ оправдывали лишь одинъ предметъ расхода, а не его цифру. Для устраненія этого важнаго недостатка Коммисія признала необходимымъ ввести въ проектированную ею форму особую графу для приведенія общихъ основаній назначенія, гдѣ и должны были приводиться всѣ основанія и данныя (частью въ графѣ и частью въ приложеніяхъ) для удостовѣренія въ правильности цифры испрашивающагося кредита. Кромѣ сего Коммисія находила полезнымъ ввести графу «дѣйствительно израсходовано», но въ то же время признала, что эта графа только тогда существенно полезна, когда приводимыя въ ней цифровыя данныя будутъ вполнѣ современны, т. е. когда промежутокъ времени между испрашиваемымъ кредитомъ и исполненнымъ не будетъ превышать одного смѣтнаго періода, что̀ при старой системѣ отчетности было трудно исполнимо, и графа эта осталась въ качествѣ условной. Такимъ образомъ подробная смѣта по проектированной Коммисіею формѣ должна была заключать слѣдующія рубрики: 1) предметы расходовъ; 2) дѣйствительно израсходовано въ предшествующій смѣтный періодъ (графа условная); 3) ассигновано на текущій годъ; 4) предполагается къ назначенію на будущій годъ и 5) основанія назначенія. Графы 2—4 подраздѣлялись на расходы *постоянные* и *временные*, и *экстраординарные*.

Смѣты *доходовъ* въ дореформенномъ ихъ состояніи представляли одинъ только валовой доходъ, а для вывода чистаго дохода не имѣлось никакихъ данныхъ, такъ какъ издержки по взиманію доходовъ разсѣяны были по расходнымъ смѣтамъ въ слитномъ показаніи ихъ съ общими государственными расходами. Поэтому въ проектированныхъ Коммисіей смѣтахъ были предположены особыя графы для показанія расходовъ взиманія и для вывода чистаго по каждой отрасли государственнаго хозяйства дохода, чѣмъ и выяснялась дѣйствительная производительность той или иной отрасли доходовъ. Такимъ образомъ подробная смѣта доходовъ состояла изъ слѣдующихъ графныхъ подраздѣленій: 1) предметы доходовъ; 2) предполагалось къ поступленію въ текущій смѣтный годъ; 3) предполагается къ поступленію въ будущемъ году; 4) основанія назначенія; 5) издержки взиманія и 6) чистый доходъ, ожидаемый къ поступленію. Для избѣжанія же увеличенія объема смѣтъ въ ущербъ ихъ наглядности, Коммисія проектировала особыя приложенія ко всѣмъ тѣмъ смѣтнымъ статьямъ, для оправданія коихъ требовались подробные расчеты и соображенія.

Главными раздѣлами смѣтъ *расходныхъ* были предположены расходы общаго государственнаго управленія и расходы взиманія доходовъ. Такое раздѣленіе имѣло цѣлью выводъ дѣйствительной производительности каждой отрасли государственныхъ доходовъ и опредѣленіе такимъ путемъ достоин-

ства принятой по каждой отрасли системы сбора. Каждый изъ означенныхъ двухъ главныхъ видовъ подраздѣлялся на расходы по *содержанію управленій, хозяйственно-операціонные* и *разные*. Правильнаго подраздѣленія расходовъ Коммисія искала въ самыхъ цѣляхъ, для достиженія коихъ расходы требуются, и пришла къ заключенію, что расходы всѣхъ управленій, имѣющихъ какое либо хозяйство, распадаются на расходы по содержанію управленій и по достиженію тѣхъ цѣлей, для которыхъ управленія существуютъ (содержаніе войскъ, флота и т. д.). Послѣдніе выражаютъ хозяйство управленій и потому названы *хозяйственно-операціонными*. Затѣмъ была допущена третья категорія *разныхъ* расходовъ, куда отошли всѣ случайные расходы, производимые внѣ двухъ основныхъ цѣлей общихъ расходовъ государственныхъ. Раздѣлы смѣты *доходовъ* не могли представлять иныхъ наименованій, какъ доходовъ окладныхъ, допускающихъ оправданіе смѣтныхъ выводовъ положеніями и окладами, и доходовъ неокладныхъ, по коимъ возможно только приблизительное исчисленіе. Затѣмъ, такъ какъ при разборѣ и сравненіи между собою расходныхъ смѣтъ различныхъ управленій оказалось, что въ смѣтахъ нѣкоторыхъ министерствъ есть предметы, прямо относившіеся къ потребностямъ другихъ управленій, а въ самомъ отнесеніи расходовъ къ смѣтамъ тѣхъ или иныхъ управленій не было должнаго однообразія (напр., платежи кредитнымъ установленіямъ по сдѣланнымъ для потребностей управленій займамъ показывались по нѣкоторымъ министерствамъ въ собственныхъ ихъ смѣтахъ, а по другимъ въ смѣтѣ по системѣ государственнаго кредита; прогонныя деньги министерствамъ назначались частію по смѣтѣ Департамента Государственнаго Казначейства и частію по смѣтамъ самихъ министерствъ и т. д.), то Коммисія, для установленія необходимаго единства и точныхъ предѣловъ каждой смѣты, составила подробную вѣдомость всѣмъ расходамъ, переносимымъ изъ смѣтъ однихъ управленій въ смѣты другихъ.

Общимъ правиломъ отнесенія смѣтныхъ назначеній къ подраздѣленіямъ основнымъ (не измѣняемымъ въ теченіе смѣтнаго періода) Коммисія приняла признакъ разнородности и отсутствія между ними взаимной связи, чтобы хозяйство каждаго управленія не было стѣснено неподвижностью такихъ назначеній и не вынуждалось къ частому испрошенію дополнительныхъ кредитовъ. Раздробленіе же статей второстепенныхъ (составныхъ частей главныхъ подраздѣленій) Коммисія установила по разнородности объясненій или очистокъ, требуемыхъ для оправданія назначеній. Не ограничиваясь установленіемъ возможно раціональной классификаціи расходныхъ статей, Коммисія признала необходимымъ обратить вниманіе учрежденій, повѣряющихъ смѣты, на правильность испрошенія такихъ кредитовъ, кои по характеру и предмету не представляли непреложнаго и неизмѣняемаго обязательства правительства, вслѣдствіе чего и раздѣлила расходы на *постоянные* и *временные*. Къ *посто-*

нымъ расходамъ Коммисія отнесла такія издержки, которыя, возникнувъ однажды, для удовлетворенія закономъ опредѣленной потребности, присущей при этомъ государственной жизни постоянно, будутъ повторяться изъ года въ годъ, впредь до отмѣны, при новыхъ условіяхъ извѣстной эпохи, силою особаго узаконенія. Къ расходамъ *временнымъ* были причислены издержки, возникающія въ силу особыхъ, преходящихъ требованій на извѣстный періодъ времени, съ истеченіемъ коего онѣ прекращались не въ силу особаго законоположенія, но прямымъ достиженіемъ цѣли ихъ назначенія. На этомъ основаніи къ временнымъ расходамъ по содержанію личнаго состава Коммисіею были отнесены не только расходы по содержанію временныхъ учрежденій, но и всѣ оклады, присваиваемые не должностямъ, а извѣстнымъ лицамъ, и большею частію квартирныя деньги. По расходамъ же *хозяйственно-операціоннымъ* Коммисія относила къ *временнымъ* и *экстраординарнымъ* издержки на сооруженіе и капитальныя исправленія, на всѣ заготовленія припасовъ, матеріаловъ и вещей въ потребность нѣсколькихъ лѣтъ, а равно всѣ вызываемыя особыми обстоятельствами увеличенія обыкновенныхъ по хозяйственнымъ заготовленіямъ смѣтныхъ назначеній.

При классификаціи смѣтъ *доходовъ* Коммисія приняла за правило относить къ главнымъ подраздѣленіямъ главные роды доходовъ окладныхъ и неокладныхъ, къ второстепеннымъ же виды ихъ.

По составленіи классификаціи, Коммисія проектировала объясненія или данныя, которыя должны быть приводимы для оправданія какъ испрашиваемыхъ кредитовъ, такъ и ожидаемыхъ поступленій. Основнымъ правиломъ для Коммисіи въ этомъ случаѣ служило то, что объясненія должны представлять удостовѣренія въ правильности назначенія какъ предмета, такъ и цифры доходовъ и расходовъ. Для изложенія же смѣтныхъ объясненій, чтобъ они составлялись однообразно, Коммисіею выработаны нѣкоторыя общія условія: такъ, напр., расходы операціонные требовалось обставлять такими числовыми выводами, посредствомъ которыхъ можно было бы наглядно удостовѣриться въ составныхъ частяхъ испрашиваемаго кредита и въ необходимости назначенія именно той, а не иной суммы; по доходамъ окладнымъ должны быть приводимы (судя по роду ихъ) раскладки, табели и проч., а по неокладнымъ слѣдовало основываться на дѣйствительномъ поступленіи предшествовавшаго года, съ принятіемъ въ соображеніе увеличенія или упадка дохода за послѣднія пять лѣтъ.

Кромѣ изложенныхъ измѣненій въ порядкѣ составленія смѣтъ, Коммисія признала необходимымъ проектировать еще особыя при смѣтахъ объяснительныя записки. Эти объяснительныя записки должны представлять прежде всего общій обзоръ удовлетворяемыхъ управленіемъ потребностей и собираемыхъ имъ доходовъ, съ приведеніемъ общей цифры тѣхъ и другихъ.

Затѣмъ каждый параграфъ смѣтнаго перечня подвергался разбору, съ указаніемъ, измѣняется ли онъ противъ предыдущаго назначенія, и по какимъ общимъ основаніямъ. Если это измѣненіе объяснялось положительнымъ законоположеніемъ и вообще фактами безспорными, то въ этомъ случаѣ должны приводиться только общія причины измѣненій, съ ссылкой на подробности въ смѣтахъ; если же измѣненіе и уклоненіе отъ принятаго порядка смѣтныхъ исчисленій предположено въ предвидѣніи особыхъ обстоятельствъ—торговыхъ, политическихъ или административныхъ, оцѣнка коихъ зависитъ отъ взгляда главнаго распорядителя, то всѣ такія обстоятельства и ожидаемые отъ нихъ результаты должны развиваться подробно въ объяснительныхъ запискахъ, съ ссылкою на нихъ при соотвѣтствующихъ статьяхъ смѣтъ. Записки эти должны служить Министру Финансовъ главнымъ матеріаломъ для составленія той общей, по всѣмъ отраслямъ доходовъ и расходовъ, объяснительной записки, при которой государственный бюджетъ поступаетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

По дѣйствію смѣтъ:

Вторая часть занятій Спеціальной Коммисіи по системѣ смѣтъ состояла въ опредѣленіи условій дальнѣйшаго движенія ихъ, и первымъ вопросомъ было опредѣленіе срока представленія смѣтъ. Такъ какъ при раціональной постановкѣ государственнаго бюджета всѣ кредиты должны быть разассигнованы къ началу дѣйствія бюджета, т. е. къ 1 января, то Коммисія пришла къ заключенію о необходимости представленія въ Государственный Совѣтъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ не позднѣе 1 ноября. Такой срокъ былъ необходимъ потому, что занятія Государственнаго Совѣта по разсмотрѣнію смѣтъ усложнялись введеніемъ въ ихъ кругъ доходныхъ смѣтъ, прежде въ Государственный Совѣтъ вовсе не вносившихся, а затѣмъ и увеличеніемъ самаго объема смѣтъ вслѣдствіе сосредоточенія въ нихъ всѣхъ безъ исключенія средствъ и потребностей государственныхъ, а также необходимыхъ для ихъ повѣрки данныхъ. Затѣмъ, Коммисія приняла срокомъ представленія частныхъ смѣтъ въ Министерство Финансовъ 1 сентября, такъ какъ дробная и обширная повѣрка всѣхъ смѣтъ съ точки зрѣнія законоположеній и ссылокъ въ Министерствѣ Финансовъ должна потребовать вмѣстѣ съ составленіемъ общаго государственнаго бюджета не менѣе двухъ мѣсяцевъ. Для Министерства Военнаго этотъ срокъ отдалялся до 1 и 15 октября вслѣдствіе связи смѣтъ нѣкоторыхъ частей этого вѣдомства съ осенними свѣдѣніями объ урожаѣ и вообще неоспоримаго затрудненія въ составленіи смѣты, обнимавшей третью часть всѣхъ государственныхъ расходовъ.

По вопросу объ опредѣленіи порядка, который долженъ быть принятъ для разсмотрѣнія смѣтъ въ новомъ ихъ видѣ, Государственный Контролеръ

входилъ 10 сентября 1860 года съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, и Государь повелѣлъ обсудить этотъ вопросъ непосредственно въ Высшей Коммисіи (предсѣдателемъ которой тогда былъ уже графъ Блудовъ) совмѣстно съ Департаментомъ Государственной Экономіи. Соединенная Коммисія нашла, что предварительная повѣрка государственнаго бюджета заключаетъ въ себѣ три рода изслѣдованій: 1) изслѣдованіе правильности требованій противъ существующихъ законоположеній и штатовъ; 2) изслѣдованіе правильности требованій противъ предшествовавшаго дѣйствительнаго исполненія смѣтъ, и 3) разборъ требованій въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, по степени пользы, своевременности и производительности заявляемыхъ расходовъ, и съ точки зрѣнія общихъ государственныхъ потребностей и имѣющихся средствъ для ихъ удовлетворенія. Существовавшіе законы не развивали въ должной подробности, кѣмъ именно должны производиться эти три вида изслѣдованій. На практикѣ же первый видъ повѣрки исполнялся Министерствомъ Финансовъ, а послѣдній Департаментомъ Государственной Экономіи. Что касается повѣрки правильности требованій противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ ассигнованій, то этихъ изслѣдованій вовсе не производилось, да и средствъ къ тому не имѣлось ни въ Государственномъ Совѣтѣ, ни даже въ Министерствѣ Финансовъ. Между тѣмъ Соединенная Коммисія сознавала, что, при сужденіи о правильности испрашиваемыхъ кредитовъ, указаніе на практическую сторону дѣла, т. е. на дѣйствительное исполненіе прежнихъ ассигнованій, было бы существеннымъ пособіемъ при разсмотрѣніи смѣтъ. Возлагать на Государственный Совѣтъ всѣ эти три вида повѣрки, хотя и направленныя къ одной цѣли, но по существу совершенно разнородныя, признавалось невозможнымъ, въ особенности при объемѣ смѣтъ новаго вида. Правда, Департаментъ Государственной Экономіи могъ обсудить государственную роспись въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, но для правильности такого сужденія необходимо опираться на два первыхъ вида изслѣдованій, результаты коихъ и должны доставляться Государственному Совѣту отъ тѣхъ именно управленій, кои по кругу своего вѣдѣнія имѣли достаточные для изслѣдованій матеріалы и были призваны для наблюденія за правильнымъ распредѣленіемъ государственныхъ доходовъ. Такими управленіями Соединенная Коммисія признала Министерство Финансовъ и Государственный Контроль, почему учрежденія эти и должны были принять опредѣленное участіе и извѣстную отвѣтственность въ дѣлѣ разсмотрѣнія смѣтъ: первое — повѣркою смѣтъ съ существующими законоположеніями и производствомъ изслѣдованій, необходимыхъ для соглашенія требованій съ ожидаемыми рессурсами, и второй — повѣркою смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ, съ указаніемъ тѣхъ результатовъ ревизіи, которые могутъ имѣть вліяніе на цифры

смѣтныхъ назначеній. Участіе Государственнаго Контроля въ разсмотрѣніи смѣтъ вытекало прямо изъ того коренного начала, коимъ устанавливалась связь между результатами ревизіи и разсмотрѣніемъ бюджетовъ. Если весьма существенною частью повѣрки смѣтъ долженъ быть признанъ ближайшій отчетъ, какъ лучшее мѣрило назначеній послѣдующихъ, то нельзя не согласиться,—разсуждала Соединенная Коммисія,—что на практикѣ примѣненіе отчетныхъ выводовъ къ новымъ смѣтнымъ требованіямъ можетъ съ успѣхомъ производиться лишь тѣмъ учрежденіемъ, которое участвовало въ ревизіи оборотовъ и въ составленіи самаго отчета. На это мнѣніе Соединенной Коммисіи Государственный Контролеръ высказалъ, что полное участіе Государственнаго Контроля въ дѣлѣ повѣрки смѣтъ можетъ быть введено лишь по окончаніи не только смѣтной, но всей реформы государственной отчетности. Впослѣдствіи (съ 1863 г.) Государственный Контроль не былъ уже стѣсненъ въ дѣлѣ повѣрки смѣтъ тѣми рамками, кои ставились смѣтными правилами, ибо реформа ревизіи давала ему въ будущемъ возможность болѣе широкой оцѣнки хозяйственной дѣятельности управленій.

По вопросу объ *исполненіи смѣтъ* Специальная Коммисія, какъ было уже сказано, руководствовалась общимъ началомъ неизмѣняемости кредитовъ по главнымъ подраздѣленіямъ (параграфамъ) и допустимости замѣны недостатковъ сбереженіями (передвиженія кредитовъ) по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты (по статьямъ). При примѣненіи этихъ правилъ къ дѣлу возникали два вопроса: 1) можетъ ли быть, и при какихъ именно условіяхъ, нарушаема неподвижность главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій, и 2) какимъ учрежденіямъ должно быть предоставлено право замѣны недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты.

Воспрещеніе замѣны недостатковъ сбереженіями по главнымъ смѣтнымъ подраздѣленіямъ для Министровъ или ихъ Совѣтовъ должно быть, по мнѣнію Коммисіи, безусловное. Но въ случаѣ испрошенія, за недостаткомъ ассигнованія, дополнительнаго кредита по одному изъ главныхъ подраздѣленій, Министру не воспрещалось приводить тотъ параграфъ смѣты и его второстепенныя подраздѣленія, гдѣ онъ предвидитъ возможность дѣйствительнаго сбереженія путемъ осуществленія своего права замѣны недостатковъ сбереженіями по статьямъ внутри этого параграфа. Въ этомъ случаѣ, при утвержденіи дополнительнаго ассигнованія, указанный Министромъ свободный кредитъ подлежитъ уничтоженію законодательнымъ порядкомъ и переносу въ утвержденной цифрѣ къ кредиту недостаточному, что и было предусмотрѣно Коммисіею въ особомъ правилѣ.

По второму же вопросу Коммисія признала, что замѣна недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты должна быть предоставлена министерскимъ совѣтамъ, гдѣ они учреждены на правахъ коллегіи,

и самимъ министрамъ во всѣхъ вѣдомствахъ, не имѣвшихъ коллегіальныхъ установленій. Кромѣ этого общаго правила, для устраненія стѣсненій въ своевременномъ удовлетвореніи расходовъ, Коммисія оставила безъ измѣненія ранѣе существовавшія права нѣкоторыхъ мѣстныхъ учрежденій и вѣдомствъ относительно передвиженія по второстепеннымъ статьямъ передаваемыхъ имъ кредитовъ. За приведеніемъ въ дѣйствіе изложенныхъ правилъ старыя законоположенія объ остаткахъ уничтожились сами собою. Но и здѣсь Коммисія признала возможнымъ сдѣлать изъятіе, сохранивъ практиковавшуюся выдачу изъ остатковъ наградъ и пособій чиновникамъ, хотя съ слѣдующими ограниченіями: 1) чтобы эти награды и пособія выдавались только изъ остатковъ отъ кредитовъ по содержанію личнаго состава; 2) чтобы правило это не было распространено на могущіе образоваться остатки отъ упраздненія должностей и окладовъ такихъ лицъ, кои не принадлежатъ къ составу присутственныхъ мѣстъ и канцелярій, и 3) чтобы остатки отъ содержанія личнаго состава одного мѣста не были обращаемы въ награду чиновникамъ другого мѣста.

По вопросу о *заключеніи смѣтъ* Коммисія имѣла въ виду слѣдующія соображенія:

По общепринятымъ въ правильномъ государственномъ хозяйствѣ понятіямъ, государственный бюджетъ долженъ заключать въ себѣ средства и потребности того года, на который онъ составляется. На этомъ основаніи и по требованіямъ послѣдовательности въ проведеніи общей смѣтной реформы надлежало бы по вопросу о заключеніи смѣты держаться такого же правила, т. е. ограничить дѣйствіе смѣты тѣмъ только годомъ, на который она составлена. Однако строгое проведеніе этого правила было бы не только затруднительно, но и самая цѣль заключенія смѣтъ—покрытіе бюджетными средствами годовыхъ потребностей—не была бы достигнута, ибо расплата можетъ легко перейти за предѣлы смѣтнаго года. Неудобство это Коммисія устранила назначеніемъ особаго льготнаго срока. Въ необходимости такого выхода убѣждали Коммисію какъ примѣры иностранныхъ государствъ, такъ и имѣвшіяся свѣдѣнія о тѣхъ затрудненіяхъ и увеличеніи переписки, кои наблюдались по губерніямъ Царства Польскаго, гдѣ смѣты заключались 31 декабря и льготныхъ сроковъ установлено не было. Но при этомъ Коммисія считала необходимымъ соблюденіе двухъ условій: 1) чтобы управленія имѣли полную возможность безпрепятственно выполнить расходы, правильно отнесенные къ потребностямъ извѣстнаго смѣтнаго періода, и 2) чтобы срокъ заключенія смѣтъ предшествовалъ сроку представленія новыхъ смѣтъ, и такимъ образомъ рессурсы заключенной смѣты могли быть приняты во вниманіе при утвержденіи новыхъ смѣтъ. Для достиженія перваго условія необходимо было допустить право расходованія кредитовъ за предѣлы 31 декабря, такъ какъ окончательные расчеты съ подрядчиками и самое

окончаніе операціи могли замедлиться по не зависящимъ отъ управленій причинамъ и не смотря на то, что операціи эти правильно были отнесены къ потребностямъ извѣстнаго періода. Соблюденіе же второго условія требовало, чтобы между срокомъ заключенія смѣтъ и срокомъ представленія новыхъ былъ промежутокъ отъ 2 до 3 мѣсяцевъ, въ теченіе коихъ можно было бы собрать, соединить и разсмотрѣть всѣ мѣстныя свѣдѣнія о степени исполненія заключенной смѣты. Сопоставляя всѣ эти данныя съ принятымъ уже срокомъ представленія смѣтъ въ Министерство Финансовъ (1 сентября), Коммисія пришла къ тому выводу, что окончательнымъ срокомъ заключенія смѣтъ должно принять 30 іюня слѣдующаго за смѣтнымъ года, а для военнаго министерства—31 іюля того же года. При этомъ право второстепенныхъ мѣстныхъ распорядителей кредитами предположено было прекращать однимъ мѣсяцемъ, а для губерній Сибирскихъ и Ставропольской и для кавказскаго интендантства полутора мѣсяцами ранѣе общаго для центральныхъ управленій срока, съ тою цѣлью, чтобы распорядительныя министерства и Министерство Финансовъ могли имѣть полныя и своевременныя свѣдѣнія объ исполненіи расходовъ. Затѣмъ, чтобы установленіе срока заключенія смѣтъ не стѣснило въ чемъ-либо министерскихъ распоряженій по расходованію кредитовъ, Коммисія ввела такое дополнительное правило: если бы ко времени заключенія смѣтъ оказались не исполненные расходы, по коимъ извѣстны и причитающіеся размѣры выдачъ и самые кредиторы казны, но выдачи не были произведены или по ненаступленію сроковъ, или по другимъ причинамъ, то расходы сіи могли удовлетворяться по особымъ именнымъ спискамъ кредиторовъ казны и по прошествіи срока заключенія смѣтъ, на счетъ остатковъ отъ заключенной смѣты. Тѣмъ же порядкомъ предположено было удовлетворять и тѣхъ кредиторовъ казны, которые къ сроку заключенія смѣтъ не предъявили выданныхъ имъ платежныхъ предписаній. Вышеприведенные сроки заключенія смѣтъ были распространены и на обыкновенные строительные кредиты; по предпріятіямъ же болѣе значительнымъ, продолжающимся нѣсколько лѣтъ, право расходованія кредитовъ предполагалось допустить въ теченіе двухъ смѣтныхъ періодовъ, такъ какъ могли встрѣтиться затрудненія въ точномъ опредѣленіи суммы годовой потребности ассигнованія. Смѣты *доходовъ* также предположено было подчинить срочному заключенію, съ тѣмъ чтобы по доходамъ окладнымъ, гдѣ вообще могли образоваться недоимки, былъ принятъ однообразный срокъ съ расходными смѣтами, съ причисленіемъ поступающихъ послѣ 1 января до 30 іюня недоборовъ къ окладамъ истекшаго года. По доходамъ неокладнымъ, не связаннымъ вообще съ недоимками, время дѣйствительнаго ихъ поступленія опредѣляло и тотъ смѣтный періодъ, къ коему они должны были быть отнесены.

По опредѣленіи правилъ заключенія смѣтъ, Коммисія вошла въ обсужденіе вопроса о представленіи Министромъ Финансовъ Государственному Совѣту свѣдѣній о заключенномъ бюджетѣ. Коммисія не видѣла никакихъ затрудненій къ тому, чтобы бухгалтерскій отчетъ, изображавшій картину заключеннаго бюджета, былъ представляемъ Министромъ Финансовъ одновременно съ бюджетомъ наступающаго смѣтнаго періода, т. е. 1 ноября. Составленіе такого отчета представляло тѣмъ менѣе затрудненій, что онъ предназначался преимущественно для указанія оставшихся отъ заключенныхъ смѣтъ рессурсовъ и могъ быть располагаемъ не по второстепеннымъ, а по главнымъ подраздѣленіямъ смѣты, каковыя были весьма немногочисленны. Текстъ отчета, по существу самаго дѣла, опредѣлялся буквальнымъ воспроизведеніемъ текста главныхъ подраздѣленій бюджета, противъ же текста должны показываться: въ одной графѣ—ассигнованіе, а въ другой—дѣйствительное исполненіе; при этомъ къ цифрамъ дѣйствительнаго исполненія должны были причисляться и суммы именныхъ списковъ кредиторовъ казны, расплата съ которыми представляетъ прямую принадлежность заключенной смѣты. Показаніе же цифры не выполненныхъ расходовъ могло быть сдѣлано по каждому параграфу въ особой графѣ «замѣчаній». Въ концѣ отчета предполагалось излагать особыми статьями, какъ и въ бюджетѣ наступающаго смѣтнаго періода, тѣ строительные кредиты, право расходованія которыхъ разрѣшено въ теченіе двухъ смѣтныхъ періодовъ.

Наконецъ, послѣднимъ вопросомъ въ занятіяхъ Коммисіи по новой системѣ смѣтъ былъ вопросъ о *сверхсмѣтныхъ кредитахъ*.

Опредѣленіе порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ обнимало въ свою очередь три вопроса: 1) предметъ кредита, 2) порядокъ его разсмотрѣнія и утвержденія и 3) срокъ и порядокъ заключенія.

Сверхсмѣтные кредиты, по мнѣнію Коммисіи, могли относиться или до предметовъ, вошедшихъ въ составъ смѣты, или предметовъ, въ смѣтахъ не поименованныхъ. Кредиты перваго рода составляютъ дополнительныя къ смѣтѣ ассигнованія, второго—ассигнованія экстраординарныя. Предметы дополнительныхъ ассигнованій опредѣлялись, очевидно, содержаніемъ самыхъ смѣтъ; предметомъ же ассигнованія экстраординарнаго являлся только такой расходъ, который по существу своему не былъ и не могъ быть предвидѣнъ при утвержденіи дѣйствующей смѣты и въ то же время не можетъ быть отложенъ до смѣты будущаго года. Порядокъ испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ долженъ быть, по мнѣнію Коммисіи, совершенно однороденъ съ порядкомъ разсмотрѣнія и утвержденія общаго государственнаго бюджета. Что же касается участія въ этомъ дѣлѣ Государственнаго Контроля, то Коммисія прежде всего имѣла въ виду предполагавшійся объемъ участія послѣдняго въ разсмотрѣніи смѣтъ, гдѣ задача Контроля сводилась къ согласованію

испрашивавшихся кредитовъ съ дѣйствительнымъ исполненіемъ кредитовъ предшествовавшихъ; поэтому Коммисія полагала, что заключенія Государственнаго Контроля потребуются только по кредитамъ дополнительнымъ, по кредитамъ же экстраординарнымъ заключенія эти могли имѣть цѣнность далеко не во всѣхъ случаяхъ. По этимъ основаніямъ Коммисія воздержалась отъ введенія безусловнаго правила предварительной со стороны Государственнаго Контроля повѣрки требованія всякаго экстраординарнаго кредита, а ограничилась указаніемъ, что, въ случаѣ возможной пользы ревизіи для опредѣленія размѣра и степени необходимости въ такомъ кредитѣ, Государственный Совѣтъ обязывается передавать требованіе министра на заключеніе Государственнаго Контроля. Общій же порядокъ испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ былъ установленъ тотъ, что они восходятъ на Высочайшее утвержденіе черезъ Департаментъ Государственной Экономіи, приступавшій къ обсужденію ихъ не иначе, какъ по предварительномъ сношеніи съ Министромъ Финансовъ о томъ, можетъ ли онъ принять вновь испрашиваемый расходъ на государственное казначейство и изъ какихъ рессурсовъ предполагается его покрыть. Предварительныя сношенія съ Министромъ Финансовъ распространены были не на одни случаи непосредственныхъ испрошеній сверхсмѣтныхъ кредитовъ, но и на всѣ представленія въ высшія государственныя учрежденія или на непосредственное утвержденіе Государя Императора такого рода проектовъ, уставовъ и законоположеній, результатомъ коихъ можетъ быть денежный расходъ для государственнаго казначейства. Несоблюденіе этого послѣдняго правила сдѣлало бы, по убѣжденію Коммисіи, недѣйствительными всѣ другія огражденія и условія испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ, такъ какъ очевидно, что послѣдовавшее, напримѣръ, ранѣе отзыва Министра Финансовъ Высочайшее повелѣніе объ удовлетвореніи сверхсмѣтныхъ или смѣтами не предусмотрѣнныхъ требованій не можетъ быть пріостановлено, въ какомъ бы стѣснительномъ положеніи государственное казначейство ни находилось, и сношеніе съ Министромъ Финансовъ въ моментъ ассигнованія было бы одною формальностью, не достигающею цѣли. Не было упущено Коммисіей изъ виду и то обстоятельство, что по управленіямъ съ обширнымъ кругомъ дѣйствія необходимость въ сверхсмѣтныхъ кредитахъ могла ощущаться довольно часто, и такимъ образомъ Министръ Финансовъ и Государственный Совѣтъ оказались бы обремененными перепиской и разсмотрѣніемъ кредитовъ, по суммѣ весьма незначительныхъ. Для устраненія этого, Коммисія нашла полезнымъ принять за правило, что испрошеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ, хотя и необходимыхъ, но не имѣющихъ характера экстренности, должно производиться установленнымъ порядкомъ одинъ разъ въ мѣсяцъ, путемъ представленія особыхъ вѣдомостей со всѣми нужными подробностями для оправданія вновь испрашиваемыхъ кредитовъ.

Указанный порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія сверхсмѣтныхъ кредитовъ предполагалось примѣнить и къ кредитамъ авансовымъ, выдаваемымъ для заготовленія матеріаловъ и вещей въ счетъ смѣты будущаго года, а равно распространить на всѣ управленія и всѣ случаи, за исключеніемъ испрошенія кредитовъ на приведеніе сухопутныхъ и морскихъ силъ въ военное положеніе и нѣкоторыхъ кредитовъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, требовавшихъ особой тайны. Эти исключенія объяснялись существомъ дѣла. Относительно сроковъ дѣйствія, сверхсмѣтные кредиты должны были подчиняться общему порядку заключенія смѣтъ, т. е. право ихъ расходованія прекращалось вмѣстѣ со смѣтою того года, въ теченіе котораго они были испрошены. На этомъ основаніи они должны были заноситься и въ составляемый Министромъ Финансовъ бухгалтерскій отчетъ въ такомъ порядкѣ: кредиты дополнительные причислялись къ соотвѣтствующимъ статьямъ смѣтъ, а экстраординарные обозначались особыми статьями.

Изложенными трудами Специальной Коммисіи по реформѣ смѣтъ достигалась ихъ полнота, правильное и однообразное изложеніе, возможность тщательной повѣрки испрашиваемыхъ ассигнованій, специализація кредитовъ и дѣйствіе смѣтъ, ограниченное извѣстнымъ періодомъ времени. Эти условія бюджетной системы и составляли существо Высочайшихъ указаній, изложенныхъ въ коренныхъ началахъ преобразованія и въ программѣ занятій Коммисіи.

Таково было начало преобразованія государственной отчетности въ Россіи,—начало, вызывавшее необходимость дальнѣйшихъ реформъ по введенію единства кассы и ревизіи документальной и современной особымъ независимымъ учрежденіемъ.

Составленный Специальною Коммисіею на изложенныхъ выше соображеніяхъ, сужденіяхъ и выводахъ проектъ смѣтныхъ правилъ былъ подвергнутъ разсмотрѣнію 30 апрѣля 1862 года въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта, который прежде всего отмѣтилъ всю огромность труда, связаннаго съ исполненіемъ работъ по первой части общей реформы нашей государственной отчетности, и соотвѣтствіе проекта Высочайше преподаннымъ кореннымъ началамъ, присоединившись въ то же время къ заключеніямъ по проекту Департамента Государственной Экономіи и сдѣлавъ въ проектѣ лишь незначительныя поправки, не касавшіяся основныхъ его положеній.

VII.

Въ общемъ планѣ преобразованія государственной отчетности единство кассы, или сосредоточеніе всѣхъ государственныхъ средствъ въ вѣдѣніи одного Министерства Финансовъ, являлось необходимымъ дополненіемъ и естественнымъ логическимъ послѣдствіемъ изданія закона 22 мая 1862 года,

установившаго новую смѣтную систему и давшаго единство государственнаго бюджета. Занесеніе въ государственную роспись всѣхъ безъ изъятія государственныхъ сборовъ и доходовъ для слiянія съ общею государственною казною, очевидно, предполагало и матеріальную передачу этихъ сборовъ и доходовъ въ распоряженіе Министерства Финансовъ въ полной ихъ цифрѣ и по мѣрѣ ихъ поступленія. Установленная закономъ 22 мая 1862 года специализація смѣтныхъ назначеній могла получить практическое значеніе лишь тогда, когда существовавшій ранѣе порядокъ отпуска изъ казны денегъ на руки самихъ управленій валовыми суммами долженъ былъ уступить мѣсто непосредственному удовлетворенію кредиторовъ казны Министерствомъ Финансовъ, обязывавшимся при этомъ слѣдить, чтобы расходы по каждому предмету не превосходили размѣра смѣтныхъ назначеній. Такимъ образомъ единство бюджета и единство кассы являлись двумя неразрывными звеньями реформы государственной отчетности.

Задача Специальной Коммисіи въ этой области преобразованія государственной отчетности заключалась въ выработкѣ проекта правилъ поступленія государственныхъ доходовъ и производства государственныхъ расходовъ. Проектъ этихъ правилъ, извѣстныхъ подъ краткимъ наименованіемъ «кассовыхъ правилъ», обнималъ порядокъ и условія вновь вводимаго кассоваго устройства, а равно опредѣлялъ все движеніе государственныхъ средствъ, начиная съ пріема слѣдующихъ въ казну отъ плательщика суммъ и кончая уплатою изъ казны денегъ непосредственно прямымъ ея кредиторамъ. Строго руководствуясь Высочайше утвержденными коренными началами (п. п. 7 и 9) и сужденіями Высшей Коммисіи, сопровождавшими установленіе этихъ началъ, а равно преподанной программой работъ, Специальная Коммисія проектъ кассовыхъ правилъ построила на началахъ единства кассы и предварительнаго контроля.

Сущность вновь устанавливавшагося кассоваго устройства заключалась въ слѣдующемъ.

Всѣ кассы въ Имперіи раздѣлялись на кассы взиманія доходовъ и кассы производства расходовъ. Къ первымъ были отнесены всѣ существовавшія кассы отдѣльныхъ по управленіямъ сборовъ (кассы специальныхъ сборщиковъ) и уѣздныя казначейства; ко вторымъ—губернскія казначейства, съ расходными ихъ отдѣленіями въ нѣкоторыхъ немногихъ мѣстностяхъ, Главное Казначейство въ С.-Петербургѣ и касса Государственной Коммисіи Погашенія Долговъ. Доходныя кассы взимаютъ всѣ въ Имперіи доходы и передаютъ ихъ въ полной цифрѣ поступленія въ губернскія мѣстныя казначейства. Эти послѣднія удовлетворяютъ всѣ по губерніямъ расходы, производя непосредственно всѣ выдачи, причитающіяся проживающимъ въ губернскихъ городахъ лицамъ, и назначая платежи кредиторамъ казны, находящимся внѣ

губернскихъ городовъ, изъ доходныхъ кассъ ихъ мѣстопребыванія. Доходныя кассы производятъ однако эти платежи не иначе, какъ за счетъ губернскихъ казначействъ, т. е. отобравъ на опредѣленныхъ документахъ росписки указываемыхъ губернскими казначействами получателей. Документы эти возвращаются затѣмъ въ губернскія казначейства, на коихъ и возлагается уже отвѣтственность и отчетность въ правильности разрѣшенныхъ по губерніямъ выдачъ. Этимъ порядкомъ не только концентрировалась вся губернская отчетность, но и устранялась необходимость новыхъ затратъ собственно на уѣздныя казначейства, такъ какъ, съ ограниченіемъ круга ихъ дѣйствія однимъ взиманіемъ доходовъ, казначейства эти могли остаться при ранѣе существовавшемъ личномъ составѣ. Затѣмъ свободныя по губерніямъ суммы направляются изъ губернскихъ казначействъ въ Государственный Банкъ, который хранитъ ихъ на текущемъ счетѣ по Главному Казначейству. Главное же Казначейство производитъ платежи или непосредственно изъ передаваемыхъ ему Банкомъ суммъ, или черезъ посредство самого Банка выдаваемыми на него кредиторамъ казны чеками.

Министерство Финансовъ, принимая на себя сосредоточеніе всѣхъ въ Имперіи доходовъ и непосредственное производство всѣхъ по управленіямъ расходовъ, естественно должно было имѣть свѣдѣнія о мѣстностяхъ, цифрѣ и срокахъ какъ поступленія доходовъ, такъ и производства платежей, чтобы сообразно съ этими данными дѣлать передвиженія фондовъ, въ цѣляхъ снабженія расходныхъ пунктовъ нужными средствами. Для достиженія этой задачи Министерства Финансовъ всѣ министерства и главныя управленія обязывались, вслѣдъ за утвержденіемъ ихъ смѣтъ, доставлять Министерству Финансовъ годовыя по губерніямъ расписанія, съ указаніемъ времени поступленія ожидаемыхъ доходовъ и сроковъ производства расходовъ. Для тѣхъ доходовъ и расходовъ, кои по своей измѣняемости не могли войти въ годовыя росписанія, составляются управленіями дополнительныя росписанія послѣ опредѣленія размѣра, мѣстности и сроковъ ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ. Наконецъ, для удовлетворенія расходовъ непредвидѣнныхъ и экстренныхъ, каковые по самому существу своему не могли войти ни въ годовыя, ни въ дополнительныя росписанія, министерства и главныя управленія посылаютъ Министерству Финансовъ отдѣльныя увѣдомленія, служащія послѣднему основаніемъ для немедленнаго разассигнованія на подлежащія кассы.

Въ организованныхъ такимъ образомъ кассахъ всѣ отдѣльныя отрасли государственныхъ доходовъ предположено было взимать на старыхъ основаніяхъ, т. е. съ подчиненіемъ агентовъ сбора тѣмъ же управленіямъ, въ вѣдѣніи коихъ они состоятъ. Хотя строгое примѣненіе единства кассы къ государственнымъ доходамъ и требовало взиманія всѣхъ безъ исключенія доходовъ однимъ

Министерствомъ Финансовъ, но полное проведеніе этого принципа потребовало бы радикальной административной ломки по многимъ управленіямъ (Министерство Государственныхъ Имуществъ, Главное Управленіе Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій, Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства и Управленіе Почтъ). Во избѣжаніе этого и основываясь на руководящихъ указаніяхъ по этому вопросу Высшей Коммисіи, Специальная Коммисія ограничилась постановленіемъ, чтобы собираемые въ разныхъ вѣдомствахъ доходы передавались въ полной суммѣ и по возможности немедленно въ уѣздныя казначейства. Въ то же время признано было возможнымъ установить непосредственный пріемъ уѣздными казначействами, кромѣ собиравшихся ими обычныхъ доходовъ, всѣхъ тѣхъ сборовъ и поступленій, кои, не имѣя отдѣльнаго кассоваго устройства и не принадлежа къ особымъ отраслямъ государственныхъ доходовъ, свойственны были многимъ министерствамъ, каковы, напр., доходы отъ продажи казеннаго имущества, крѣпостныя и канцелярскія пошлины и т. д.

Что касается порядка производства расходовъ, то согласно выработаннымъ кассовымъ правиламъ онъ сводился къ слѣдующему:

Право распоряженія открываемыми министрамъ и главноуправляющимъ кредитами передается ими, для большей успѣшности производства расходовъ, второстепеннымъ подчиненнымъ распорядителямъ, при чемъ самая передача кредитовъ по всѣмъ расходамъ постояннымъ, а также тѣмъ, по коимъ второстепенные распорядители не мѣняются, должна совершаться путемъ тѣхъ же, составляемыхъ для Министерства Финансовъ, росписаній; по расходамъ же, поручаемымъ различнымъ распорядителямъ,—путемъ особыхъ кредитныхъ предписаній. Распорядители, снабженные такими полномочіями, составляютъ по мѣрѣ открывающихся расходовъ ассигновки на имя прямыхъ кредиторовъ казны для предъявленія ихъ въ расходныя кассы. Ассигновки вмѣстѣ съ оправдывающими права кредиторовъ на полученіе денегъ документами отсылаются затѣмъ въ расходную кассу для предварительной провѣрки ихъ чинами Государственнаго Контроля. Послѣдніе производятъ повѣрку ассигновокъ въ самый краткій срокъ (отъ 2 до 4 дней, а въ случаяхъ неотложныхъ—на другой день), передаютъ въ кассу для уплаты, а документы вмѣстѣ съ отрѣзанными талонами ассигновокъ возвращаютъ распорядительному управленію, которое и вручаетъ уже талоны кредиторамъ казны въ качествѣ полномочія на полученіе денегъ. По явкѣ кредитора, касса повѣряетъ только, имѣется ли для платежа установленный кредитъ, и, убѣдившись въ тождествѣ талона съ пропущенной Государственнымъ Контролемъ ассигновкой, немедленно удовлетворяетъ кредитора казны, талонъ же оплаченной ассигновки возвращаетъ распорядительному управленію для веденія счетовъ по находящимся въ его распоряженіи кредитамъ. На тотъ случай, если бы

чины Государственнаго Контроля не могли почему-либо состоять непосредственно при расходныхъ кассахъ, порядокъ производства платежей соотвѣтственно измѣнялся. Ассигновки тогда должны были составляться безъ талоновъ и передаваться не въ кассу, а въ ревизіонныя учрежденія. Послѣднія, по повѣркѣ ассигновокъ, возвращаютъ ихъ распорядительному управленію, а кассѣ посылаютъ вѣдомость о пропущенныхъ ассигновкахъ. Касса же при выдачѣ денегъ, кромѣ повѣрки, имѣется ли установленный и достаточный кредитъ, обязывается наблюдать, на эту ли кассу дана ассигновка и повѣрялась ли она Государственнымъ Контролемъ. Протестъ Государственнаго Контроля не останавливаетъ выдачи денегъ, за исключеніемъ двухъ случаевъ: 1) неимѣнія кредита и 2) непредставленія установленныхъ документовъ. Затѣмъ проектомъ было постановлено, что специальныя средства и партикулярныя суммы, поступившія въ управленія до 1 января 1864 года, по новому кассовому порядку также должны были храниться въ казначействахъ и расходоваться по ассигновкамъ. При изложенномъ порядкѣ производства расходовъ центръ тяжести переносился на удостовѣреніе правильности расхода до его выполненія, т. е. на предварительный контроль, такъ что при послѣдующей ревизіи, каковая должна производиться по ежемѣсячной отчетности казначействъ, Контролю оставалось только сличить сумму выданнаго съ назначеннымъ къ выдачѣ, и такимъ образомъ послѣдующей ревизіи подлежали только однѣ кассы, распорядительныя же управленія отъ нея освобождались.

Проектъ кассовыхъ правилъ, какъ видно изъ сказаннаго, касался преимущественно слѣдующихъ четырехъ главныхъ предметовъ: 1) организаціи кассъ, 2) сношеній распорядительныхъ управленій съ Министерствомъ Финансовъ по передачѣ послѣднему свѣдѣній о доходахъ и расходахъ, 3) взиманія доходовъ и 4) производства расходовъ. Нововведеніями же въ проектѣ въ отношеніи единства кассы являлись: неимѣніе на рукахъ распорядительныхъ управленій никакихъ, кромѣ авансовъ, денежныхъ суммъ и непосредственная явка кредиторовъ казны въ кассы Министерства Финансовъ; въ отношеніи же ревизіи—предшествующая выдачѣ денегъ повѣрка каждой ассигновки.

Такимъ образомъ Специальная Коммисія устранила возможность нахожденія на рукахъ распорядительныхъ управленій значительныхъ суммъ, представлявшихъ часто въ прежнее время мертвый капиталъ, за отсутствіемъ неотложныхъ платежей. Вмѣстѣ съ тѣмъ устранялась и необходимость концентраціи крупныхъ денежныхъ суммъ въ немногихъ пунктахъ, путемъ возможности передвиженія фондовъ по заранѣе составляемымъ вѣдомствами росписаніямъ доходовъ и расходовъ. Этимъ путемъ достигалась также обязанность вѣдомствъ, въ дореформенное время не существовавшая въ качествѣ безусловной, точно указывать разассигнованіе отпускаемыхъ кредитовъ по

мѣстностямъ и отдѣльнымъ второстепеннымъ распорядителямъ, а равно размѣры разассигнованія, вслѣдствіе чего получалась возможность всегда быть въ курсѣ движенія кредитовъ. Послѣднее обстоятельство имѣло важное значеніе и для цѣлей ревизіи, не имѣвшей при системѣ генеральныхъ отчетовъ этихъ деталей расходованія назначавшихся по смѣтамъ и отпускавшихся валовыми суммами кредитовъ.

Въ такомъ видѣ Специальная Коммисія разработала проектъ правилъ поступленія государственныхъ доходовъ и производства государственныхъ расходовъ для внесенія въ Государственный Совѣтъ. При обсужденіи же условій проведенія его въ жизнь встрѣтилась необходимость не только измѣнить, согласно замѣчаніямъ вѣдомствъ, нѣкоторыя статьи проекта, не касавшіеся впрочемъ его основныхъ положеній, и дополнить проектъ инструкціями и правилами, но и отказаться отъ весьма существенной части проекта—установленія принципа предварительнаго контроля.

По всеподданнѣйшему докладу Государственнаго Контролера Н. Н. Анненкова отъ 4 октября 1862 года была Высочайше одобрена мысль о введеніи единства кассы, въ видѣ опыта, сначала въ одномъ С.-Петербургѣ, при чемъ было повелѣно: «*Войти въ соображеніе о возможности произвести въ С.-Петербургѣ опытъ единства кассы съ установленіемъ предварительнаго контроля и по соглашеніи съ Министромъ Финансовъ представить о соображеніяхъ по сему опыту всеподданнѣйшій докладъ*». Во исполненіе сего Высочайшаго повелѣнія Специальная Коммисія, разсмотрѣвъ этотъ вопросъ, пришла къ заключенію, что въ главныхъ своихъ чертахъ выработанный ею проектъ кассовыхъ правилъ можетъ быть признанъ вполнѣ пріемлемымъ для осуществленія опыта единства кассы въ С.-Петербургѣ. Проектъ кассовыхъ правилъ, предварительно внесенія въ Государственный Совѣтъ, былъ препровожденъ на заключеніе вѣдомствъ, и одновременно, согласно Высочайшему повелѣнію отъ 4 октября 1862 года, были сообщены Министру Финансовъ соображенія В. А. Татаринова о производствѣ опыта единства кассы въ С.-Петербургѣ. Статсъ-Секретарь Рейтернъ призналъ мѣру эту удобоисполнимой и полезной въ томъ смыслѣ, что она облегчитъ операціи государственнаго казначейства и укажетъ практически на необходимыя условія успѣшнаго введенія этого преобразованія во всей Имперіи, но категорически протестовалъ противъ установленія предварительнаго контроля. Статсъ-Секретарь Рейтернъ заявилъ, что порядокъ предварительнаго контроля, не существующій ни въ одномъ изъ значительныхъ государствъ Европы, совершенно непримѣнимъ въ Россіи; онъ имѣлъ бы своимъ послѣдствіемъ распложеніе переписки, замедленіе административныхъ распоряженій по хозяйственнымъ операціямъ, и безъ того уже слишкомъ медленныхъ, еще

большее отягощеніе контрагентовъ проволочкою времени, увеличеніе вслѣдствіе сего расходовъ и убытковъ казны и невыгодность условій, по коимъ казна дѣлаетъ заготовленія для военнаго и другихъ вѣдомствъ. Словомъ, предварительный контроль, въ смыслѣ разсмотрѣнія каждаго денежнаго предписанія въ постороннемъ вѣдомствѣ, по мнѣнію Министра Финансовъ, долженъ былъ затруднить, замедлить и слѣдовательно ослабить правительственныя распоряженія, что́ вообще признавалось имъ вреднымъ, въ особенности же для центральныхъ правительственныхъ мѣстъ, находящихся въ С.-Петербургѣ, гдѣ именно и предполагалось произвести опытъ предварительнаго контроля. Эти соображенія побудили Статсъ-Секретаря Рейтерна обратиться къ В. А. Татаринову съ просьбой повергнуть на Высочайшее благоусмотрѣніе его ходатайство о томъ, чтобы вопросъ о повѣркѣ Государственнымъ Контролемъ всѣхъ денежныхъ распоряженій другихъ министерствъ предварительно исполненія ихъ еще разъ былъ обсужденъ при участіи министровъ и главноуправляющихъ, на коихъ будетъ лежать обязанность исполнять предполагавшіяся правила, тѣмъ болѣе, что Высшая Коммисія въ существо этого вопроса, по мнѣнію Статсъ-Секретаря Рейтерна, не входила.

27 мая 1863 года В. А. Татариновъ вошелъ съ особымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ опровергалъ доводы Статсъ-Секретаря Рейтерна, доказывая, что всѣ высказанныя Министромъ Финансовъ положенія не соотвѣтствуютъ дѣйствительности. Предварительная повѣрка расходовъ независимымъ государственнымъ Контролемъ, правда, производится только въ Бельгіи, Голландіи и Баваріи; во Франціи она принадлежитъ особымъ расходчикамъ Министерства Финансовъ (payeurs); но во всѣхъ государствахъ безусловно соблюдается правило повѣрки расходовъ постороннимъ распорядителю кредитомъ учрежденіемъ. Единство кассы неразрывно связано съ предварительнымъ контролемъ, ибо Министерство Финансовъ, дѣлаясь расходчикомъ всѣхъ управленій, должно представлять и отчетъ въ этихъ расходахъ, для чего необходимо имѣть ревизіонныя данныя—документы—и получать ихъ предварительно выдачи, такъ какъ иначе документы не будутъ доставляться своевременно; притомъ же Министерство Финансовъ безъ предварительнаго контроля не знало бы, за что и правильно ли платятся деньги. Поэтому вопросъ сводится не къ устраненію предварительнаго контроля, а къ тому, на какое учрежденіе его удобнѣе возложить, т. е. на Государственный Контроль, или Министерство Финансовъ. Высшая Коммисія признала необходимымъ возложить этотъ видъ повѣрки на Государственный Контроль, ибо послѣдній, въ случаѣ передачи этихъ функцій Министерству Финансовъ, все равно обязанъ будетъ по совершеніи операціи произвести ту же самую повѣрку, что́ создало бы двойную работу и двѣ

ревизіонныхъ инстанцій. Замедленіе административныхъ распоряженій устранялось краткимъ срокомъ предварительной повѣрки ассигновокъ, а указаніе, что Высшая Коммисія не разсматривала по существу вопроса о предварительномъ контролѣ, опровергалось въ докладѣ В. А. Татаринова текстуальнымъ изложеніемъ журналовъ Высшей Коммисіи, на основаніи коихъ и была разработана Специальною Коммисіею часть кассоваго проекта, касавшаяся предварительнаго контроля. Въ заключеніе всеподданнѣйшаго доклада В. А. Татариновымъ была высказана та мысль, что пересмотръ вопроса о введеніи предварительнаго контроля долженъ послѣдовать во всякомъ случаѣ послѣ опыта, когда будутъ добыты именно тѣ фактическія данныя, которыхъ не доставало тогда для оцѣнки этой мѣры. Теоретическое же обсужденіе вопроса, по мнѣнію В. А. Татаринова, никого не убѣдитъ и, въ случаѣ отмѣны предварительнаго контроля, вызоветъ лишь сомнѣніе въ томъ, какое изъ двухъ рѣшеній согласнѣе съ существомъ дѣла и ближе къ истинѣ, а это сомнѣніе могло быть разрѣшено тѣмъ же опытомъ. Этотъ всеподданнѣйшій докладъ В. А. Татаринова, въ связи съ вопросомъ о введеніи единства кассы въ С.-Петербургѣ, согласно Высочайшему повелѣнію, былъ заслушанъ въ Совѣтѣ Министровъ. Признавъ возможнымъ пока не касаться вопроса о предварительномъ контролѣ, Императоръ Александръ II 11 іюня 1863 года повелѣлъ: 1) ввести въ С.-Петербургѣ, въ видѣ опыта, единство кассы съ 1 января 1864 года; 2) не установляя при этомъ опытѣ контроля предварительнаго, связать, въ періодъ опыта, съ единствомъ кассы послѣдующую со стороны Государственнаго Контроля повѣрку — документальную и современную, и 3) сообразно съ симъ составленный Специальною Коммисіею проектъ кассоваго устройства дополнить, по соглашенію Министра Финансовъ съ Государственнымъ Контролеромъ, временными для опыта правилами и внести его установленнымъ порядкомъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Работы по измѣненію проекта кассоваго устройства, вызванному устраненіемъ предварительнаго контроля, были исполнены въ теченіе одного мѣсяца, и въ іюлѣ 1863 года проектъ правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ былъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

8 октября 1863 года В. А. Татариновъ докладывалъ Государю, что такъ какъ цѣль дѣлаемаго въ С.-Петербургѣ опыта единства кассы заключается въ раскрытіи тѣхъ недостатковъ и затрудненій въ примѣненіи проекта кассоваго устройства, кои могутъ обнаружиться одною только практикою дѣла, то представлялось бы существенно полезнымъ, чтобы опытъ предшествовалъ окончательному утвержденію проекта въ законодательномъ порядкѣ. Въ виду этихъ соображеній, было Высочайше повелѣно разсмотрѣніе въ Государственномъ Совѣтѣ и утвержденіе проекта отложить до второй поло-

вины 1864 года; съ 1 же января 1864 года ввести въ дѣйствіе опытъ единства кассы на основаніи представленнаго въ Государственный Совѣтъ проекта кассоваго устройства, сдѣлавъ въ немъ, по сношеніи съ подлежащими министрами, измѣненія лишь по тѣмъ статьямъ, по коимъ послѣдними были сдѣланы возраженія, не касавшіяся общихъ началъ проекта. Во исполненіе этого Высочайшаго повелѣнія Специальная Коммисія, по соглашенію съ заинтересованными вѣдомствами, признавшими возможнымъ принять проектъ кассоваго устройства къ руководству для опыта почти безъ всякихъ измѣненій, въ теченіе 1863 года выработала цѣлый рядъ подробныхъ инструкцій и правилъ для кассъ и распорядительныхъ управленій, кои опредѣляли, кто имѣетъ право произвести тотъ или иной расходъ, какіе документы необходимы Государственному Контролю для повѣрки, въ какихъ случаяхъ управленія могутъ получать авансы для мелочныхъ и экстренныхъ расходовъ, какимъ порядкомъ (правила и формы) вести бухгалтерское и кассовое счетоводство, и проч.

Но еще ранѣе, а именно съ 1 ноября 1863 года, опытъ единства кассы былъ осуществленъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ и Государственномъ Контролѣ. Мѣра эта, предложенная по мысли В. А. Татаринова и Высочайше одобренная по всеподданнѣйшему докладу отъ 26 августа 1863 года, предпринята была съ цѣлью разсѣять сомнѣнія вѣдомствъ въ возможности осуществленія на практикѣ принципа единства кассы и дала вполнѣ удовлетворительные результаты. Дальнѣйшее распространеніе этой реформы на прочія мѣстности Россіи было основано на принципѣ постепенности, чтобы путемъ болѣе широкаго опыта выяснить тѣ затрудненія и неудобства въ примѣненіи новаго проекта кассовыхъ правилъ, на какія могла указать только практика. По всеподданнѣйшему докладу В. А. Татаринова 4 апрѣля 1864 года было Высочайше повелѣно производимый въ С.-Петербургѣ опытъ единства кассы распространить съ 1 января 1865 года, какъ въ отношеніи расходовъ, такъ и доходовъ, на три образованные тогда военные округа: С.-Петербургскій, Рижскій и Одесскій. Выборъ именно этихъ округовъ былъ сдѣланъ В. А. Татариновымъ, по соглашенію съ Министрами Военнымъ и Финансовъ, въ виду мѣстныхъ особенностей, что давало возможность наиболѣе разнообразнаго примѣненія на практикѣ проекта кассовыхъ правилъ. Въ составъ этихъ округовъ входили слѣдующія губерніи: С.-Петербургская, Архангельская, Олонецкая, Новгородская, Псковская, Лифляндская, Эстляндская, Курляндская, Таврическая, Херсонская, Екатеринославская и Бессарабская область.

Затѣмъ, по Высочайше утвержденному 22 марта 1865 года докладу В. А. Татаринова, повелѣно было повсемѣстное введеніе опыта единства кассы произвести съ 1 января 1866 года на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и

въ 1865 году, т. е. безъ законодательнаго утвержденія проекта кассовыхъ правилъ, а по исправленіи и дополненіи его путемъ соглашенія вѣдомствъ.

Въ теченіе 1867—1868 г.г. единство кассы было введено въ губерніяхъ Царства Польскаго, Туркестанскомъ краѣ и Закавказскомъ краѣ.

Въ первое время дѣйствія новой кассовой системы опытъ неоднократно указывалъ на необходимость измѣненія тѣхъ или другихъ частностей проекта кассовыхъ правилъ. Измѣненія эти, не касавшіяся впрочемъ основныхъ началъ проекта, производились безъ замедленія и въ послѣдующіе годы не вызывали уже никакихъ затрудненій. Наибольшее практическое значеніе получилъ вопросъ объ упрощеніи порядка передвиженія кредитовъ по кассамъ. Медленность разассигнованія кредитовъ и передвиженія ихъ изъ одной кассы въ другую, наблюдавшаяся во многихъ случаяхъ и главнымъ образомъ по военному вѣдомству, въ значительной степени зависѣла отъ сосредоточенія всѣхъ распоряженій по этому предмету въ одномъ Департаментѣ Государственнаго Казначейства. Послѣдній, служа посредникомъ между кассами и распорядительными управленіями и получая огромное количество требованій, не имѣлъ физической возможности удовлетворить ихъ съ достаточной быстротой. Для устраненія этого неудобства, по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Финансовъ и прочими министрами, признано было необходимымъ предоставить распорядительнымъ управленіямъ право обращаться съ требованіями о передвиженіи кредитовъ непосредственно въ Главное Казначейство и казенныя палаты, возложивъ при этомъ на Государственный Контроль обязанность наблюдать за правильнымъ движеніемъ кредитовъ. Порядокъ этотъ, значительно упростившій процессъ разассигнованія кредитовъ, приведенъ былъ въ дѣйствіе съ начала 1868 года, и съ принятіемъ его жалобы на несвоевременное открытіе кредитовъ прекратились. Имѣвшіяся же отъ губернскихъ учрежденій свѣдѣнія не оставляли сомнѣнія въ томъ, что съ новымъ кассовымъ порядкомъ освоились не только ближайшіе его исполнители—кассиры и всѣ вообще должностныя лица Министерства Финансовъ, но и сами распорядительныя управленія. Послѣднія, убѣдясь на опытѣ, что новый порядокъ снимаетъ съ нихъ отвѣтственность по храненію значительныхъ суммъ и многія обременительныя при прежней отчетности обязанности, упрощаетъ въ общемъ результатѣ дѣло и устраняетъ возможность запутанности въ счетахъ, мало по малу примирились съ тѣми ограниченіями, которыми обусловлено было при новомъ порядкѣ право распоряженія казенными суммами. Заслуживаетъ нѣкотораго вниманія въ этой области тотъ фактъ, что наибольшее затрудненіе въ дѣлѣ проведенія кассовой реформы встрѣтилось въ губерніяхъ Царства Польскаго, и не по существу дѣла, а въ силу одного нежеланія мѣстныхъ служащихъ слѣдовать новымъ порядкамъ. Упорство ихъ

оказалось настолько длительнымъ, что Министръ Финансовъ вынужденъ былъ значительную часть мѣстныхъ чиновниковъ замѣнить болѣе благонадежнымъ элементомъ изъ Россіи.

Въ 1868 году опытъ единства кассы можно было считать завершившимся.

VIII.

Въ послѣдовательномъ развитіи преобразованія государственной отчетности *контрольная* реформа являлась такимъ же неизбѣжнымъ логическимъ послѣдствіемъ *кассовой* реформы, какимъ послѣдняя была въ отношеніи переустроенной *смѣтной* системы. Если бы управленія и казначейства, обязанныя по новымъ кассовымъ правиламъ ежемѣсячною отчетностью, были предоставлены самимъ себѣ, внѣ надзора посторонняго независимаго учрежденія, то всѣ ограниченія правъ распорядительныхъ управленій по сбору доходовъ и расходованію суммъ остались бы только въ области предположеній и не перешли бы въ дѣйствительность. Поэтому контрольная реформа должна была гарантировать проведеніе въ жизнь новыхъ принциповъ смѣтно-кассоваго дѣла, для чего необходимо было органически измѣнить самый строй ревизіи, очистивъ его отъ всѣхъ недостатковъ существовавшей въ дореформенное время контрольной системы и согласовавъ съ требованіями смѣтныхъ и кассовыхъ правилъ.

Руководствуясь при переустройствѣ контрольной системы установленными Высшей Коммисіей коренными началами (п.п. 8, 10 и 11), Специальная Коммисія въ основу реформы положила принципы единаго и независимаго ревизіоннаго учрежденія—Государственнаго Контроля, своевременной документальной ревизіи по слѣдамъ дѣйствій, требовавшей періодическаго доставленія отчетности, и притомъ ревизіи не только исполнителей (кассъ), но и распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), построенной на началахъ децентрализаціи контрольнаго дѣла и самостоятельности дѣйствій мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій въ отношеніи ревизуемыхъ ими оборотовъ. При этомъ распорядительныя управленія обязывались доставлять Контролю документы, оправдывающіе поступленіе доходовъ и производство расходовъ, не непосредственно, а черезъ кассы. Исключеніе изъ этого общаго порядка было сдѣлано лишь для Морского Министерства, а именно В. А. Татариновымъ, по соглашенію съ Управляющимъ Морскимъ Министерствомъ Генералъ-Адъютантомъ Краббе, испрошено было 9 ноября 1863 года Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы существовавшій въ названномъ Министерствѣ порядокъ представленія отчетности непо-

средственно въ Департаментъ Морскихъ Отчетовъ, какъ порядокъ симъ Министерствомъ уже усвоенный и имъ самимъ предложенный, сохранился бы и на время предстоявшаго въ С.-Петербургѣ опыта ревизіи по новой системѣ, съ примѣненіемъ къ указанному вѣдомству всѣхъ остальныхъ частей проекта кассовыхъ правилъ. Равнымъ образомъ при распространеніи единства кассы на 12 губерній Высочайшимъ повелѣніемъ 19 мая 1864 года вновь была подтверждена желательность «не раздроблять повѣрки мѣстныхъ расходовъ Морского Министерства между мѣстными учрежденіями Государственнаго Контроля въ губерніяхъ, избранныхъ для опыта, и Департаментомъ Морскихъ Отчетовъ, оставивъ существовавшій порядокъ безъ измѣненія». Въ соотвѣтствіи съ симъ были измѣнены нѣкоторыя статьи общихъ кассовыхъ правилъ путемъ изданія особыхъ правилъ для расходовъ и отчетности Морского Министерства и руководства для кассъ Департамента Государственнаго Казначейства.

На основаніи указаннаго общаго для всѣхъ вѣдомствъ, кромѣ морского, порядка доставленія отчетности и оправдательныхъ документовъ должна была производиться ревизія денежныхъ оборотовъ въ отношеніи правильности, законности и хозяйственности ихъ.

Для современной документальной ревизіи денежныхъ оборотовъ, производившихся въ С.-Петербургѣ, на время опыта единства кассы, была учреждена съ 1 января 1864 г., вмѣсто Департаментовъ Гражданскихъ Отчетовъ и Военныхъ Отчетовъ, Временная Ревизіонная Коммисія. Кругъ и порядокъ дѣятельности этой Коммисіи опредѣлялся въ отношеніяхъ ея къ прочимъ государственнымъ учрежденіямъ общимъ Образованіемъ (Учрежденіемъ) Департаментовъ Государственнаго Контроля, въ отношеніи же порядка дѣлопроизводства и ревизіи—правилами производства документальной ревизіи, кои въ главныхъ основаніяхъ дѣйствовали уже въ то время въ Государственномъ Контролѣ по ревизіи оборотовъ Морского Министерства, а именно во Временной Коммисіи, обязанности которой съ 1862 года возложены были на Департаментъ Морскихъ Отчетовъ. Эти законоположенія и правила и послужили основаніемъ для выработки Положенія о Временной Ревизіонной Коммисіи, заключавшаго въ себѣ по сравненію съ прочими контрольными учрежденіями слѣдующія особенности: 1) кромѣ документальной повѣрки денежныхъ оборотовъ всѣхъ учрежденій въ С.-Петербургѣ, на Временную Ревизіонную Коммисію возлагалось внезапное свидѣтельство кассъ Главнаго и С.-Петербургскаго Губернскаго Казначействъ, съ перечетомъ наличности для убѣжденія въ соотвѣтствіи ея со счетами; 2) дѣятельности ревизоровъ было придано болѣе самостоятельное и отвѣтственное значеніе, съ каковою цѣлью дѣленіе министерскихъ департаментовъ на особыя отдѣленія, во главѣ съ начальниками ихъ, было признано неудобопримѣнимымъ, и установлено, въ видѣ опыта, чтобы между

ревизорами и Управляющимъ Коммисiею, направлявшимъ все дѣло ревизiи, не было второстепенныхъ начальствующихъ лицъ, и 3) на Временную Ревизiонную Коммисiю было возложено дѣлопроизводство по вопросамъ, возникавшимъ при примѣненiи дѣйствовавшихъ уже системъ—смѣтной и кассовой. Послѣднее обстоятельство имѣло то значенiе, что продолжавшая еще существовать Специальная Коммисiя стала собираться рѣже и рѣже, и всѣ ея обязанности постепенно перешли на Временную Ревизiонную Коммисiю, хотя объ упраздненiи Специальной Коммисiи особаго распоряженiя не было.

Къ числу же обычныхъ обязанностей Временной Ревизiонной Коммисiи относились: 1) ревизiя по подлиннымъ документамъ оборотовъ всѣхъ находившихся въ С.-Петербургѣ учрежденiй, получавшихъ содержанiе изъ государственнаго казначейства, кромѣ учрежденiй Морского Министерства; 2) повѣрка финансовыхъ смѣтъ и 3) составленiе общаго по исполненiю финансовыхъ смѣтъ отчета и отчета о ходѣ и послѣдствiяхъ ревизiи. Въ 1865 году, съ образованiемъ С.-Петербургской Контрольной Палаты, во Временной Ревизiонной Коммисiи осталась повѣрка отчетности лишь центральныхъ учрежденiй министерствъ, на Палату же возложена была ревизiя всѣхъ губернскихъ учрежденiй и войсковыхъ частей С.-Петербургскаго округа; въ послѣдующее время изъ круга вѣдѣнiя означенной Коммисiи были выдѣлены военная, желѣзнодорожная и кредитная отчетности, и Коммисiя по Высочайше утвержденному 1 февраля 1883 года мнѣнiю Государственнаго Совѣта была переименована въ Департаментъ Гражданской Отчетности.

Что касается устройства ревизiи *мѣстныхъ учрежденiй*, то тѣсная и неразрывная связь кассовой отчетности съ началами новой системы ревизiи требовала, одновременно съ введенiемъ единства кассы въ извѣстныхъ мѣстностяхъ, образованiя въ тѣхъ же мѣстностяхъ и контрольныхъ учрежденiй. Установленiе послѣднихъ было осуществлено въ той же постепенности, какъ и проведенiе системы единства кассы, а именно: съ распространенiемъ кассоваго опыта на 12 губернiй и одну область образованы были, согласно Высочайше утвержденному 30 ноября 1864 года мнѣнiю Государственнаго Совѣта, мѣстныя контрольныя учрежденiя (палаты), открывшiя свои дѣйствiя съ 1 января 1865 года. Затѣмъ, согласно Высочайшему повелѣнiю 22 марта 1865 года, вмѣстѣ съ повсемѣстнымъ, за исключенiемъ Царства Польскаго, Закавказскаго края и Туркестанскаго края, введенiемъ съ 1 января 1866 года единства кассы, послѣдовало въ тѣхъ же мѣстностяхъ открытiе контрольныхъ палатъ. Что касается Царства Польскаго, Закавказскаго края и Туркестанскаго края, то въ первомъ контрольныя палаты были открыты въ городахъ Варшавѣ, Люблинѣ и Ломжѣ съ 1 января 1867 года, для окончанiя же повѣрки отчетности за время до 1867 года была учреждена на два года временная Контрольная Коммисiя; въ двухъ остальныхъ мѣстностяхъ контрольныя палаты (Тифлисская

и Туркестанская) были учреждены въ теченіе 1868 года, при чемъ вмѣстѣ съ Тифлисской Контрольной Палатой дѣйствовала существовавшая до того времени Контрольная Палата Кавказской арміи, преобразованная въ 1868 году во временную Контрольную Коммисію, на которую была возложена обязанность окончить въ теченіе семи лѣтъ ревизію всей оставшейся не обревизованною отчетности военнаго и гражданскаго вѣдомствъ за прежнее до 1868 года время. Съ 1 января 1873 года открыта Донская Контрольная Палата въ г. Новочеркасскѣ. Высочайше утвержденнымъ 30 января 1873 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта въ Закавказскомъ краѣ, вмѣсто одной контрольной палаты въ Тифлисѣ, учреждены были двѣ: въ Тифлисѣ и Баку. Для повѣрки же отчетности по оборотамъ областей Забайкальской, Амурской, Приморской, Владивостокскаго военнаго генералъ-губернаторства и острова Сахалина учреждена въ 1886 году Амурская Контрольная Палата въ г. Хабаровскѣ.

Постепенное введеніе новой системы современной ревизіи дало возможность опытнымъ путемъ оцѣнить различные способы устройства мѣстныхъ ревизіонныхъ установленій. При образованіи въ 1865 году контрольныхъ учрежденій въ 12 губерніяхъ были примѣнены три способа устройства ихъ, а именно: въ губерніяхъ Одесскаго округа (Херсонской, Таврической, Екатеринославской и Бессарабской области) были учреждены самостоятельныя контрольныя палаты; въ С.-Петербургскомъ округѣ, за исключеніемъ слишкомъ отдаленнаго Архангельска, учреждены были во всѣхъ прочихъ губерніяхъ (Новгородской, Псковской и Олонецкой) подчиненныя С.-Петербургской Палатѣ «отдѣленія» и, наконецъ, въ Рижскомъ округѣ испытано было учрежденіе одной (въ г. Ригѣ) общей палаты для двухъ губерній (Лифляндской и Курляндской), а въ третьей губерніи (Эстляндской) открыто было «отдѣленіе», подчиненное Лифляндской Палатѣ, входившей въ составъ общей Палаты въ г. Ригѣ. Примѣненіе каждаго изъ указанныхъ трехъ различныхъ способовъ устройства контрольныхъ учрежденій было предпринято въ 1865 году съ тою цѣлью, чтобы послѣ испытанія ихъ на практикѣ окончательно усвоить контрольнымъ учрежденіямъ то устройство, которое оказалось бы наиболѣе удобнымъ и гарантирующимъ успѣхъ и интересы ревизіоннаго дѣла. Опытъ указалъ, что существованіе «отдѣленій», подчиненныхъ контрольнымъ палатамъ другихъ губерній, не представляется желательнымъ. Самое важное изъ оказавшихся неудобствъ заключалось въ томъ, что, не имѣя права постановлять окончательное заключеніе по произведенной ревизіи, «отдѣленія» обязаны были препровождать весь свой ревизіонный трудъ на утвержденіе подлежащихъ палатъ, которыя ставились такимъ образомъ въ необходимость перевѣрить снова этотъ ревизіонный трудъ, что̀ влекло за собою въ общемъ напрасное увеличеніе работы и потерю времени. Что касается до способа устройства одной палаты для двухъ или нѣсколькихъ смежныхъ губерній, то способъ

этотъ съ самаго начала не предполагалось вводить какъ основаніе общей системы образованія мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій. Такое устройство, какъ показалъ и опытъ, могло быть допущено только какъ исключеніе, въ весьма рѣдкихъ случаяхъ, когда губернскіе города, для коихъ учреждается одна общая палата, находятся въ весьма близкомъ другъ отъ друга разстояніи. По этимъ соображеніямъ, наиболѣе соотвѣтствующимъ цѣли совершившагося преобразованія было признано открытіе съ 1866 года въ каждой губерніи самостоятельной контрольной палаты и обращеніе въ таковыя же палаты существовавшихъ въ четырехъ губерніяхъ «отдѣленій».

Изъ этого общаго правила на первое время признано было возможнымъ и полезнымъ допустить слѣдующія три исключенія: 1) по невозможности, за дальностью разстоянія, возложить на Иркутскую Контрольную Палату ревизію денежныхъ оборотовъ Приморской и Амурской областей и по незначительности сихъ оборотовъ, дѣлавшихъ излишнимъ образованіе самостоятельной для этихъ областей палаты, предположено было ограничиться учрежденіемъ въ г. Николаевскѣ «отдѣленія» Иркутской Контрольной Палаты; 2) въ Царствѣ Польскомъ обороты государственнаго казначейства доходили по доходу до 4.000.000 руб. и по расходу до 17.000.000 руб., вслѣдствіе чего и по важности хозяйственныхъ операцій Варшавскаго военнаго округа признавалось невозможнымъ поручить ревизію этихъ значительныхъ оборотовъ какой-либо изъ находящихся въ предѣлахъ Имперіи палатѣ и предположено было учредить въ Варшавѣ самостоятельную палату, возложивъ на нее вмѣстѣ съ ревизіею оборотовъ Царства Польскаго и ревизію оборотовъ Гродненской губерніи, и 3) по близости разстоянія Митавы отъ Риги и по незначительности оборотовъ Курляндской губерніи, оказалось возможнымъ ревизію ихъ, производившуюся и въ 1865 году Лифляндскою Контрольною Палатою, оставить попрежнему на обязанности этой Палаты.

Всѣ изложенныя предположенія были Высочайше одобрены по всеподданнѣйшему докладу В. А. Татаринова 6 октября 1865 года.

Что касается опредѣленія круга правъ и обязанностей новыхъ контрольныхъ учрежденій, то эта часть преобразованія Государственнаго Контроля должна была найти себѣ мѣсто въ новомъ Учрежденіи Государственнаго Контроля, которое, согласно Высочайшему повелѣнію, подлежало внесенію въ Государственный Совѣтъ не прежде 1865 года, чтобы при его составленіи можно было воспользоваться результатами опыта въ С.-Петербургѣ и 12 губерніяхъ. До того же времени мѣстныя контрольныя учрежденія должны были по необходимости руководствоваться положеніями и правилами временнаго характера, а именно были выработаны: 1) Временное Положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ въ 12 губерніяхъ, Высочайше утвержденное по всеподданнѣйшему докладу 21 декабря 1864 года, и Инструкція контрольнымъ

палатамъ и отдѣленіямъ,—которыя въ основныхъ чертахъ были составлены примѣнительно къ Высочайше утвержденному Положенію о Временной Ревизіонной Коммисіи, и 2) Временное Положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ, Высочайше утвержденное по всеподданнѣйшему докладу 3 января 1866 г., и Инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ, утвержденная Государственнымъ Контролеромъ 30 мая 1866 г. Согласно симъ положеніямъ, контрольныя палаты по предметамъ своего вѣдомства, не причисляясь къ общимъ мѣстамъ губернскимъ, принадлежатъ къ особымъ установленіямъ Государственнаго Контроля. Состоя въ зависимости отъ Государственнаго Контролера и отдавая ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно въ опредѣленныхъ положеніями границахъ.

Кромѣ выработки новыхъ положеній, В. А. Татариновъ важное значеніе придавалъ вопросу о выборѣ достойнаго служебнаго персонала, въ особенности для замѣщенія высшихъ должностей. Вотъ почему, не смотря на массу искателей мѣстъ, въ годъ открытія контрольныхъ палатъ въ трехъ изъ нихъ не были замѣщены должности управляющихъ, временно отправлявшіяся командированными изъ центра лицами.

Вмѣстѣ съ установленіемъ организаціи контрольныхъ учрежденій новаго типа неизбѣжно пришлось заняться и изысканіемъ средствъ, потребныхъ на содержаніе этихъ учрежденій. Вопросъ этотъ осложнялся съ одной стороны желаніемъ разсѣять почти общее предубѣжденіе вѣдомствъ, что сосредоточеніе современной документальной ревизіи въ одной инстанціи—Государственномъ Контролѣ—увеличитъ расходы государственнаго казначейства, а съ другой—надо было считаться съ затруднительнымъ состояніемъ государственнаго казначейства. Въ первые годы реформы,—на время перехода отъ старой системы ревизіи генеральныхъ отчетовъ къ системѣ ревизіи по слѣдамъ дѣйствій, по подлиннымъ отчетнымъ документамъ,—государственному казначейству предстоялъ расходъ до 1.000.000 рублей въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, необходимыхъ для ликвидаціи старой отчетности, ибо въ эти нѣсколько лѣтъ должны были существовать двѣ ревизіонныя инстанціи: одна—для постепеннаго окончанія повѣрки расходовъ прежняго времени и другая—для ревизіи современной. Изыскивая средства избавить государственное казначейство отъ двойного расхода на ревизію, В. А. Татариновъ пришелъ къ обременительной для Государственнаго Контроля необходимости возложить на учрежденія Государственнаго Контроля какъ повѣрку по новой системѣ, такъ и заключеніе прежней ревизіи, производившейся въ счетныхъ частяхъ министерствъ и главныхъ управленій, съ обращеніемъ отпускавшихся на содержаніе этихъ частей суммъ на устройство новыхъ по Государственному Контролю учрежденій. Эти предположенія В. А. Татаринова были одобрены Высочайше

утвержденнымъ 22 сентября 1864 года положеніемъ Комитета Министровъ Постановлено было передать въ Государственный Контроль всѣ счеты и дѣла управленій, начавъ передачу съ 1 ноября 1864 года и окончивъ къ 1 мая 1866 года; вмѣстѣ съ тѣмъ было Высочайше повелѣно обратить изъ смѣтъ различныхъ управленій въ смѣту Государственнаго Контроля для учрежденія новыхъ частей: въ 1865 году—336.985 руб. и въ 1866 году—1.017.414 руб. Затѣмъ дальнѣйшія изысканія показали, что для повсемѣстнаго введенія новой ревизіонной системы потребуется 1.392.549 руб., т. е. на 38.000 руб. болѣе той суммы, которая образовалась отъ упраздненія дореформенныхъ ревизіонныхъ частей; но такъ какъ въ 1869 и 1870 г.г. предположено было упразднить два департамента (военныхъ и гражданскихъ отчетовъ), занимавшіеся ревизіей генеральныхъ отчетовъ, содержаніе коихъ ежегодно обходилось по 192.000 руб., то за временный въ теченіе трехъ лѣтъ (1866—1868 г.г.) отпускъ недостававшихъ 38.000 руб. государственное казначейство получало ежегодно сбереженія свыше 100.000 руб. Такимъ образомъ, вопросъ о средствахъ былъ разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что ни предстоявшій съ 1 января 1865 года опытъ новой ревизіонной системы въ 12 губерніяхъ, ни повсемѣстное ея введеніе не только не потребовали отъ государственнаго казначейства новыхъ расходовъ, но получалась даже нѣкоторая экономія отъ кредитовъ на содержаніе прежнихъ контрольныхъ учрежденій. А между тѣмъ старой не обревизованной отчетности накопилась огромная масса; достаточно сказать, что съ 1 ноября 1864 года въ одинъ Департаментъ Военныхъ Отчетовъ было передано изъ счетныхъ частей Военнаго Министерства 61.154 не обревизованныхъ книгъ и счетовъ на сумму 387.000.000 руб. и 7.211 не оконченныхъ ревизіонныхъ дѣлъ, а къ концу 1865 года количество переданныхъ не обревизованныхъ счетовъ восходило до 189.079 на сумму около 1.271.767.312 рублей.

Правовое положеніе контрольныхъ палатъ въ ряду другихъ губернскихъ учрежденій основывалось на положеніяхъ, изложенныхъ въ Высочайше одобренномъ 24 октября 1866 года всеподданнѣйшемъ докладѣ В. А. Татаринова, устанавливавшемъ границы ихъ взаимоотношеній. Докладъ этотъ вызванъ былъ тѣмъ обстоятельствомъ, что во время обсужденія въ 1866 году мѣръ для устройства административно-полицейскаго надзора въ губерніяхъ, В. А. Татариновъ, за отъѣздомъ въ Москву, не присутствовалъ въ Комитетѣ Министровъ, и послѣдній постановилъ предоставить губернаторамъ, въ развитіе существующихъ постановленій, право производить ревизію во всѣхъ губернскихъ административныхъ учрежденіяхъ; при опредѣленіи или перемѣщеніи должностныхъ лицъ губернскія учрежденія обязывались сообщать о томъ предварительно начальнику губерніи, который могъ не изъявить своего согласія, въ каковомъ случаѣ

опредѣленіе не должно было состояться, и, наконецъ, всѣ представленія губернскихъ учрежденій о наградахъ подлежали внесенію въ министерства не иначе, какъ чрезъ губернаторовъ. При этомъ оговорки относительно контрольныхъ учрежденій сдѣлано не было. Получалась такимъ образомъ коллизія правъ губернатора съ принципами независимости и самостоятельности учрежденій Государственнаго Контроля и подчиненности ихъ непосредственно Государственному Контролеру, предусмотрѣнной Высочайше утвержденнымъ 3 января 1866 года Положеніемъ о контрольныхъ палатахъ, на основаніи коего контрольныя палаты къ общимъ губернскимъ мѣстамъ не были причислены. Да и по существу дѣла поставить ревизоровъ въ зависимость отъ лицъ, дѣйствія коихъ они повѣряли, было бы равносильно возвращенію къ старому порядку вѣдомственнаго подчиненнаго контроля. По этимъ соображеніямъ В. А. Татариновъ признавалъ примѣненіе постановленія Комитета Министровъ къ контрольнымъ палатамъ невозможнымъ и допускалъ лишь право надзора со стороны губернской власти за чинами Контроля въ политическомъ и полицейскомъ отношеніяхъ, при чемъ въ случаѣ признанія опредѣляемыхъ на службу въ палаты лицъ неблагонадежными губернаторы обязывались сообщать о томъ Государственному Контролеру непосредственно, для надлежащихъ съ его стороны распоряженій.

Вскорѣ по введеніи новой системы государственной отчетности былъ разрѣшенъ также крайне важный для правильной постановки ревизіи вопросъ о порядкѣ сложенія начетовъ, равно какъ о допущеніи какихъ-либо изъятій отъ общеустановленныхъ правилъ отчетности.

Изъ дѣлъ Государственнаго Контроля было усмотрѣно, что бывали нерѣдко случаи всеподданнѣйшихъ докладовъ нѣкоторыхъ министровъ по такимъ, касающимся контрольнаго вѣдомства, дѣламъ, по коимъ не было произведено предварительно съ Государственнымъ Контролеромъ сношенія. По этому предмету В. А. Татариновъ вошелъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ между прочимъ высказалъ слѣдующее:

«Я не смѣю скрыть предъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ моего глубокаго убѣжденія, что нынѣ, когда введенная по указаніямъ Вашимъ новая система государственной отчетности только что начинаетъ упрочиваться и Государственный Контроль съ тяжкими усиліями, шагъ за шагомъ, подвигается къ той цѣли, которая ему указана Вашимъ Величествомъ, отдѣльныя не соглашенныя предварительно съ Государственнымъ Контролемъ ходатайства министровъ по дѣламъ, касающимся Государственнаго Контроля, могутъ во многихъ отношеніяхъ не только не согласоваться съ общимъ направленіемъ новой системы, но вести иногда и къ самому нарушенію утвержденныхъ Вашимъ Величествомъ основныхъ началъ при преобразованіи.

«Вслѣдствіе сего я считаю своею прямою обязанностью испросить Высочайшее Вашего Императорскаго Величества соизволеніе на сообщеніе г.г. министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, что если, независимо представляемыхъ Вашему Императорскому Величеству по предметамъ дѣйствій Государственнаго Контроля всеподданнѣйшихъ докладовъ Государственнаго Контролера, сами Министры признаютъ по какому-либо случаю необходимымъ непосредственно входить со всеподданнѣйшими къ Вашему Императорскому Величеству докладами по вопросамъ, касающимся Государственнаго Контроля, какъ, напр., о сложеніи опредѣляемыхъ имъ начетовъ, о допущеніи какихъ-либо изъятій отъ общеустановленныхъ правилъ государственной отчетности и т. п., то дѣла сіи должны представляться Вашему Величеству по предварительномъ о предполагаемомъ всеподданнѣйшемъ докладѣ соглашеніи съ Государственнымъ Контролеромъ, заключеніе котораго должно быть повергаемо, одновременно съ представленіемъ, на Всемилостивѣйшее воззрѣніе Вашего Величества».

На приведеніе въ исполненіе означеннаго предположенія В. А. Татаринова 23 декабря 1868 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе.

Говоря о положеніи ревизіоннаго дѣла въ первые годы послѣ введенія новой контрольной системы, нельзя не остановиться на отношеніяхъ распорядительныхъ управленій къ контрольнымъ палатамъ, а также на томъ руководящемъ взглядѣ на дѣло ревизіи, какого держался организаторъ реформы В. А. Татариновъ.

Ревизіи *мѣстныхъ губернскихъ оборотовъ* въ серьезномъ значеніи этого слова до реформы почти не существовало. Поэтому учрежденіе новаго института, въ лицѣ контрольныхъ палатъ, призванныхъ къ подробной и притомъ по слѣдамъ дѣйствій ревизіи, обладавшей извѣстной самостоятельностью, вообще не могло быть принято въ средѣ губернской администраціи особенно благосклонно, и прежде всего нежелательныя отношенія къ новому институту были констатированы среди начальниковъ губерній, являвшихся до того времени не только главными, но почти единственными распорядителями кредитовъ гражданскаго вѣдомства въ губерніи. Если впрочемъ Государственный Контроль не всегда и не во всѣхъ учрежденіяхъ встрѣчалъ полное сочувствіе въ первое и послѣдующее время дѣйствія новой системы ревизіи, то отношенія собственно контрольныхъ палатъ къ высшимъ губернскимъ властямъ приняли нормальный характеръ уже на второй годъ послѣ осуществленія реформы, благодаря нѣкоторымъ согласительнымъ дѣйствіямъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ по разъясненію отношеній начальниковъ губерній къ контрольнымъ палатамъ и вообще постоянно оказывавшемуся съ его стороны содѣйствію. Въ 1868 году В. А. Татариновъ свидѣтельствовалъ уже, что палаты и лица, ими управляющія, пользуются на мѣстѣ значеніемъ и

общимъ уваженіемъ, равно какъ не было сомнѣній въ честномъ и надежномъ направленіи ими дѣла.

Что касается задачи, къ которой должна стремиться ревизія, то ближайшимъ образомъ она, по убѣжденію В. А. Татаринова, должна заключаться въ обнаруженіи неправильныхъ дѣйствій и въ преслѣдованіи казенныхъ убытковъ. Но такою непосредственною задачей не исчерпываются смыслъ и назначеніе контроля: устроенный на правильныхъ началахъ контроль, укореняя въ распорядительныхъ управленіяхъ убѣжденіе, что всякое неправильное дѣйствіе будетъ обнаружено ревизіею, тѣмъ самымъ несомнѣнно въ конечномъ результатѣ имѣетъ болѣе важное *предупредительное* значеніе. Въ 1868 году В. А. Татариновъ уже констатировалъ, что, не смотря на кратковременность дѣйствія новой ревизіонной системы, многіе виды неправильныхъ оборотовъ и дѣйствій, считавшихся въ прежнее время какъ бы обычными, если вовсе и не прекратились, то стали весьма рѣдкимъ явленіемъ.

Въ заключеніе обзора контрольной реформы нельзя не указать на передовую роль Морского Министерства въ дѣлѣ преобразованія государственной отчетности. Не говоря уже о томъ, что новыя начала ревизіи примѣнены были въ морскомъ вѣдомствѣ даже ранѣе преобразованія смѣтныхъ и кассовыхъ порядковъ, а именно съ 1861 года, глава Морского Министерства Великій Князь Константинъ Николаевичъ съ особымъ вниманіемъ и интересомъ слѣдилъ за общимъ ходомъ работъ по реорганизаціи смѣтъ, кассъ и ревизіи, которая, по его словамъ, должна «составить историческую эпоху въ нашемъ внутреннемъ управленіи». Онъ придавалъ совершавшейся реформѣ настолько большое значеніе вообще и въ частности для морского вѣдомства, что просилъ Государственнаго Контролера Генералъ-Адъютанта Анненкова популяризовать основныя положенія реформы, помѣщая соотвѣтствующія статьи въ Морскомъ Сборникѣ, для свободнаго обмѣна мнѣній о предполагаемомъ преобразованіи. Эта свободная полемика, по мнѣнію Великаго Князя, должна была приготовить къ пониманію дѣла лицъ, коимъ придется впослѣдствіи исполнять проектировавшіяся правила.

IX.

Изъ трехъ главныхъ отдѣловъ, обнимавшихъ реформу государственной отчетности и заключавшихся въ смѣтной, кассовой и ревизіонной системахъ, только первая система получила съ самаго момента введенія окончательную силу и была утверждена въ законодательномъ порядкѣ 22 мая 1862 года По остальнымъ же двумъ были утверждены лишь коренныя начала, которыя и приняты были въ руководство при составленіи временныхъ правилъ и

инструкцій для примѣненія новаго кассоваго и ревизіоннаго порядка, съ тѣмъ чтобы въ правилахъ этихъ производились, по указаніямъ опыта, соотвѣтствующія измѣненія и чтобы окончательные проекты кассоваго и ревизіоннаго уставовъ были внесены на законодательное утвержденіе въ такое время, когда новыя правила будутъ испробованы на дѣлѣ и признаны вполнѣ годными. Такимъ образомъ самый порядокъ постепенности осуществленія реформы государственной отчетности не допускалъ возможности установленія ея съ самаго начала въ видѣ совершенно законченной системы. Но тотъ же опытъ и практика показали необходимость исправленія и нѣкоторыхъ отдѣловъ закона 22 мая 1862 года. Эти причины обусловливали непрерывное продолженіе организаціонной дѣятельности Государственнаго Контроля, какъ въ лицѣ В. А. Татаринова, такъ и послѣдующихъ государственныхъ контролеровъ, и въ періодъ царствованія Императора Александра II дѣятельность эта преимущественно выражалась: 1) въ разработкѣ вопросовъ о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ дѣйствовавшихъ *смѣтныхъ* правилахъ, съ цѣлью устранить допущенныя въ нихъ частныя отступленія отъ основной идеи и въ мѣрахъ улучшенія формальной стороны смѣтъ; 2) въ изданіи подробныхъ руководствъ и инструкцій о пріемахъ *ревизіи* по главнѣйшимъ видамъ государственныхъ доходовъ и расходовъ и устройствѣ ревизіи по различнымъ оборотамъ казеннаго хозяйства, и 3) въ составленіи полныхъ систематическихъ законопроектовъ, опредѣляющихъ окончательное устройство части кассовой, счетно-ревизіонной и самыхъ учрежденій Государственнаго Контроля.

Возможность и даже необходимость измѣненія *смѣтныхъ* правилъ Спеціальная Коммисія предвидѣла при самомъ ихъ составленіи, такъ какъ считала проектированныя ею правила и формы смѣтъ трудомъ, подлежащимъ дальнѣйшему развитію и усовершенствованію, въ зависимости отъ указаній опыта. По мнѣнію Спеціальной Коммисіи, подобнаго рода труды всегда совершенствуются практикой, которая и должна указать на ихъ дефекты, и послѣдніе по мѣрѣ указанія опыта должны быть исправляемы.

Наиболѣе важное измѣненіе касалось сокращенія такъ называемаго *льготнаго срока*. Установленіе для дѣйствія смѣтъ льготнаго срока было сознательнымъ отступленіемъ отъ основныхъ началъ, допущеннымъ Спеціальною Коммисіею въ видахъ осторожности, весьма понятной при отсутствіи въ этомъ новомъ дѣлѣ опыта. Но вскорѣ тотъ же опытъ указалъ на возможность сокращенія первоначально опредѣленнаго льготнаго срока (7 мѣсяцевъ для Военнаго Министерства и 6 мѣсяцевъ для прочихъ вѣдомствъ), и Высочайше утвержденнымъ 24 ноября 1869 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта срокъ этотъ уменьшенъ на 2 мѣсяца. Возбужденный же въ 1874 году Государственнымъ Контролемъ вопросъ о совершенномъ упраздненіи льготнаго срока не могъ получить разрѣшенія вслѣдствіе указаній вѣдомствъ на рядъ

неудобствъ, связанныхъ съ осуществленіемъ этой мѣры въ отношеніи расходовъ.

Въ 1875 году Государственнымъ Контролемъ былъ возбужденъ вопросъ объ отмѣнѣ *авансовыхъ кредитовъ*, то есть такихъ ассигнованій, которыя, по дѣйствовавшему порядку, производились до наступленія смѣтнаго года, для заблаговременнаго заготовленія припасовъ, выдачи задатковъ и т. д. Такъ какъ всѣ расходы, для удовлетворенія коихъ испрашивались подобные кредиты, составляли потребность не предстоящаго, а текущаго года, то, по смыслу смѣтныхъ правилъ, они должны были заноситься въ финансовыя смѣты, или же испрашиваться въ видѣ сверхсмѣтныхъ назначеній по сроку того именно года, въ теченіе котораго должны быть выполнены. Бо́льшая часть министровъ и главноуправляющихъ, съ которыми было сдѣлано сношеніе по этому предмету, не встрѣтило препятствій къ отмѣнѣ авансовыхъ назначеній, но Министръ Финансовъ Статсъ-Секретарь Рейтернъ высказалъ мнѣніе, что съ отмѣною авансовыхъ кредитовъ и съ принятіемъ за правило относить вообще расходы къ потребностямъ того года, въ теченіе котораго они произведены, придется отмѣнить и удовлетвореніе расходовъ за счетъ истекшихъ смѣтъ и что поэтому вопросъ объ авансовыхъ кредитахъ необходимо разсмотрѣть одновременно съ вопросомъ о льготномъ срокѣ. Такъ какъ вѣдомства согласились на отмѣну льготнаго срока лишь для *доходовъ*, для *расходовъ* же настаивали на сохраненіи его, то и предположеніе Государственнаго Контроля объ устраненіи авансовыхъ кредитовъ въ царствованіе Императора Александра II не получило осуществленія.

Засимъ, въ видахъ облегченія разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ, были допущены въ смѣтныхъ правилахъ нѣкоторыя измѣненія. Такъ, въ 1871 году было установлено правило объ исключеніи копѣекъ изъ смѣтъ и росписи; въ 1872 году исключена изъ росписи графа для издержекъ взиманія доходовъ, затруднявшая составленіе росписи; затѣмъ, въ видахъ ускоренія разсмотрѣнія смѣтъ, въ 1875 году послѣдовала замѣна шестинедѣльнаго срока для представленія Государственнымъ Контролемъ и Министерствомъ Финансовъ замѣчаній по нѣкоторымъ смѣтамъ однообразнымъ для всѣхъ безъ исключенія смѣтъ четырехнедѣльнымъ срокомъ; въ 1878 году отмѣнена особая въ смѣтахъ графа для издержекъ *временныхъ*, вслѣдствіе чего въ росписи, начиная съ 1879 года, остались только одна графа для доходовъ и одна для расходовъ. Причина послѣдняго измѣненія заключалась въ трудности, какъ показалъ опытъ, проведенія безъ явныхъ противорѣчій дѣленія расходовъ на *временные* и *постоянные*. Въ качествѣ примѣра достаточно указать на то, что къ временнымъ расходамъ были отнесены всѣ платежи по государственнымъ займамъ, прекращенія которыхъ конечно нельзя было предвидѣть, и которые поэтому лишь съ самой отвлеченной точки зрѣнія могли бы быть причислены къ расходамъ временнымъ.

Нельзя затѣмъ не указать на весьма важное, хотя и временное отступленіе отъ основныхъ началъ смѣтныхъ правилъ, допущенное въ 1873 году въ видѣ установленія нормальныхъ смѣтъ для военнаго и морского вѣдомствъ. Установленіе нормальныхъ (предѣльныхъ) бюджетовъ для этихъ вѣдомствъ вызвано было непомѣрнымъ увеличеніемъ изъ года въ годъ ихъ потребностей и связанныхъ съ удовлетвореніемъ ихъ расходовъ и представляло весьма серьезныя отступленія отъ общихъ требованій закона 22 мая 1862 года,—а именно обоимъ названнымъ вѣдомствамъ разрѣшалось: 1) передвигать кредиты изъ смѣты одного управленія въ смѣту другого (по Военному Министерству), а также изъ параграфа въ параграфъ, хотя и съ разрѣшенія Государственнаго Совѣта, но безъ истребованія предварительнаго заключенія Министра Финансовъ; 2) всю не распредѣленную по смѣтнымъ подраздѣленіямъ часть предѣльной суммы заносить, подъ именемъ запаснаго фонда, въ особый параграфъ, для отнесенія на счетъ этого фонда всѣхъ возникающихъ въ теченіе года непредвидѣнныхъ расходовъ, и 3) всѣ образующіеся ко дню заключенія смѣтъ остатки смѣтныхъ назначеній, не обращая въ рессурсы государственнаго казначейства, причислять къ запасному фонду. Дѣйствіе нормальныхъ бюджетовъ по военному вѣдомству продолжалось въ теченіе шести лѣтъ (1874—1879 г.г.) и 13 февраля 1879 года послѣдовало Высочайшее соизволеніе на прекращеніе дальнѣйшаго дѣйствія правилъ о нормальномъ бюджетѣ и на составленіе и представленіе смѣтъ Военнаго Министерства съ 1880 года въ общемъ, опредѣленномъ смѣтными правилами, порядкѣ. По морскому же вѣдомству дѣйствіе нормальнаго бюджета продолжалось пять лѣтъ (1874—1878 г.г.).

Относительно послѣдовавшаго за изданіемъ закона 22 мая 1862 года улучшенія формальной стороны смѣтъ слѣдуетъ замѣтить, что составленныя Специальною Коммисіею ко времени введенія новой смѣтной системы формы смѣтъ имѣли въ сущности пробный характеръ; онѣ могли только удовлетворить потребностямъ перваго опыта и по мѣрѣ обнаруженія ихъ неполноты или несоотвѣтствія съ оборотами вѣдомствъ, равно какъ при измѣненіяхъ въ составѣ или назначеніи распорядительныхъ управленій, должны были подвергаться неизбѣжнымъ и многократнымъ измѣненіямъ. Въ виду этой потребности, въ 1870 году была учреждена при Государственномъ Контролѣ особая классификаціонная коммисія, которая за 10 лѣтъ своего существованія успѣла пересмотрѣть и привести въ болѣе стройный видъ бо́льшую часть финансовыхъ смѣтъ. Къ числу улучшеній формальной стороны смѣтъ слѣдуетъ отнести весьма важную въ смыслѣ достиженія полноты и стройности смѣтъ и соотвѣтствія требованіямъ единства бюджета мѣру сліянія съ 1875 года государственнаго земскаго сбора съ общими средствами государственнаго казначейства. Указанная мѣра въ свою очередь потребовала

соотвѣтственнаго измѣненія въ изложеніи многихъ финансовыхъ смѣтъ, такъ какъ доходы отъ земскаго сбора и падавшіе на него расходы стали вноситься въ смѣты министерствъ, а не въ смѣты, составлявшіяся ранѣе особыми по каждой губерніи присутствіями о земскихъ повинностяхъ, распоряжавшимися и расходами за счетъ земскаго сбора.

Такимъ образомъ оказывается, что за 18-лѣтній періодъ дѣйствія въ царствованіе Императора Александра II закона 22 мая 1862 года не было открыто ни одного недостатка, который вызывалъ бы существенныя исправленія заключавшихся въ законѣ правилъ, если не считать тѣхъ временныхъ отступленій, какія допущены были при установленіи нормальныхъ бюджетовъ для военнаго и морского вѣдомствъ. Равнымъ образомъ опытъ примѣненія *кассовыхъ* правилъ потребовалъ въ царствованіе Императора Александра II лишь частичныхъ исправленій и дополненій; такъ, между прочимъ, въ 1876 году было установлено, чтобы отчетность доставлялась на ревизію распорядителями кредитовъ не черезъ кассы, а непосредственно въ учрежденія Государственнаго Контроля. Вотъ почему какъ В. А. Татариновъ, такъ и его преемники считали смѣтный и касовый порядки вполнѣ установившимися въ первые же годы ихъ примѣненія.

X.

Труднѣе были задачи по дальнѣйшему преобразованію и развитію *ревизіонной* системы. Ревизіонная реформа по самому своему характеру требовала не только болѣе продолжительнаго опыта, но и гораздо болѣе сложныхъ изысканій. Необходимо имѣть въ виду, что при преобразованіи въ 1862—1864 годахъ смѣтныхъ, кассовыхъ и ревизіонныхъ порядковъ, кореннымъ образомъ измѣнившемъ какъ самую систему отчетности, такъ и права и обязанности Государственнаго Контроля и его отношенія къ распорядительнымъ управленіямъ, дѣйствовавшій въ то время «Сводъ Уставовъ Счетныхъ» (т. VIII, ч. 2 Свода Законовъ, изд. 1857 г.) не былъ подвергнутъ соотвѣтствующей переработкѣ въ тѣхъ своихъ частяхъ, въ которыхъ содержались правила контрольной ревизіи. Вслѣдствіе этого учрежденіямъ Государственнаго Контроля на первыхъ же порахъ ревизіонной реформы даны были въ руководство, помимо «Свода Уставовъ Счетныхъ», изъ которыхъ лишь немногія статьи сохранили силу при новой системѣ ревизіи, временныя краткія и общія правила и инструкціи, составленныя примѣнительно къ Высочайше утвержденнымъ 18 февраля 1859 года кореннымъ началамъ преобразованія смѣтной, кассовой и ревизіонной системы и той программѣ, по которой должна была вести занятія Спеціальная Коммисія въ отношеніи примѣненія къ дѣлу основныхъ положеній реформы. Этими правилами и инструкціями, неоднократно подвергавшимися

пересмотру и исправленіямъ согласно указаніямъ опыта, а также многочисленными, послѣ того изданными, положеніями и правилами, вводившимися въ дѣйствіе частью по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, а преимущественно по соглашенію Государственнаго Контроля съ заинтересованными вѣдомствами, постепенно были опредѣлены главнѣйшія черты новой ревизіонной системы. Не имѣя такимъ образомъ въ самомъ началѣ преобразованной ревизіонной дѣятельности твердой опоры въ дѣйствовавшихъ узаконеніяхъ, Государственный Контроль былъ поставленъ въ необходимость, рядомъ съ исполненіемъ текущаго ревизіоннаго труда, изобрѣтать и постоянно совершенствовать самыя орудія и пріемы повѣрки. По мѣрѣ того, какъ болѣе и болѣе раздвигались предѣлы ревизіи, приходилось изыскивать и новые способы ея производства, отвѣчавшіе разнообразнымъ свойствамъ тѣхъ или иныхъ видовъ отчетности и извлекавшіеся изъ ревизіоннаго опыта, подвергая ихъ дальнѣйшему испытанію и стремясь къ достиженію согласія на ихъ установленіе со стороны заинтересованныхъ вѣдомствъ.

Въ особенности дѣятельность Государственнаго Контроля была затруднена въ отношеніи правильнаго устройства ревизіоннаго наблюденія по *доходамъ* и *матеріальнымъ* капиталамъ.

Надо замѣтить, что всѣ выработанныя при введеніи новой системы ревизіи положенія и правила относились исключительно до современной документальной ревизіи *расходовъ*. На расходную отчетность и въ дореформенное время всегда обращалось болѣе вниманія, и поэтому, не смотря на нераціональность старой системы ревизіи, установились уже извѣстные пріемы ея и нѣкоторый общій взглядъ на дѣло. Но ревизіи *доходовъ* и *матеріальнаго имущества* государства почти не существовало; по крайней мѣрѣ Государственный Контроль ея не производилъ, а сами управленія, завѣдывавшія сборами, повѣряли ихъ только въ кассовомъ отношеніи; по матеріальному же имуществу велись управленіями только нѣкоторые счеты, безъ всякаго послѣдовательнаго порядка и безъ связи съ денежною отчетностью. Между тѣмъ нельзя было сомнѣваться, что, при взиманіи въ то время свыше 350 милліоновъ рублей государственныхъ доходовъ, неправильности и даже злоупотребленія со стороны сборщиковъ были гораздо болѣе возможны и менѣе замѣтны, нежели при производствѣ расходовъ. По расходамъ имѣлась по крайней мѣрѣ та естественная гарантія, что суммы дошли до своего назначенія, такъ какъ въ противномъ случаѣ лицо, которому онѣ были назначены, возбудило бы претензію; наоборотъ, по доходамъ—убѣжденіе въ томъ, что по каждой отрасли ихъ правительство получило все то, что по закону должно поступить и что сборщиками дѣйствительно взыскано съ плательщиковъ, достигается самыми разнообразными способами и пріемами, и во многихъ случаяхъ повѣрка сборовъ недоступна безъ фактическаго контроля. Съ другой стороны, нельзя назвать и повѣрку расхо-

довъ полною и всестороннею, когда съ уплатою денегъ за пріобрѣтеніе какого-либо матеріальнаго имущества прекращается всякій за нимъ надзоръ со стороны правительственнаго Контроля, и учрежденія, повѣряющія денежную отчетность, не только не могутъ слѣдить за правильностью употребленія этого имущества, но даже не знаютъ количества имѣющихся въ данную минуту запасовъ и вообще положенія матеріальнаго имущества казны. Эти соображенія побудили В. А. Татаринова обратить самое серьезное вниманіе на устройство и развитіе повѣрки доходовъ и матеріальной отчетности—этихъ совершенно тогда новыхъ и весьма существенныхъ частей ревизіоннаго дѣла. По ревизіи доходовъ были составлены, по каждой ихъ категоріи, общія руководящія правила, которыми на основѣ дѣйствовавшихъ по взиманію доходовъ узаконеній устанавливались однообразные для всѣхъ контрольныхъ палатъ пріемы ревизіи, при чемъ главнѣйшею задачей являлось отдѣленіе дѣйствій ревизіонныхъ отъ дѣйствій административныхъ, т. е. установленіе предѣловъ ревизіи. Такъ, между прочимъ, были окончательно разработаны и изданы руководства для ревизіи важнѣйшихъ отраслей государственныхъ доходовъ: по доходамъ питейнымъ, соляному, сахарному, отъ торговыхъ пошлинъ и оброчныхъ статей и др. Однако опытъ не замедлилъ выяснить, что если доходы *окладные* и могли быть повѣряемы по доставлявшимся на ревизію книгамъ и документамъ, то для большей части доходовъ *неокладныхъ* такая исключительно бумажно-документальная ревизія имѣла скорѣе формальный характеръ, не отвѣчавшій ревизіоннымъ цѣлямъ, и для достиженія болѣе полныхъ и дѣйствительныхъ результатовъ необходимо было ввести въ ревизію доходовъ элементъ фактическаго контроля. Мысль о фактическомъ контролѣ В. А. Татариновъ сталъ приводить въ исполненіе съ 1866 года, когда онъ вошелъ въ сношеніе съ нѣкоторыми управленіями и встрѣтилъ со стороны министровъ полную готовность содѣйствовать установленію фактическаго контроля. Первый опытъ фактическаго контроля произведенъ былъ на Николаевской желѣзной дорогѣ. Сущность его заключалась въ томъ, что документальная отчетность въ доходахъ Николаевской желѣзной дороги представлялась станціями, не позже слѣдующаго дня, въ особый отдѣлъ Ревизіонной Коммисіи Государственнаго Контроля, помѣщенный въ самомъ зданіи С.-Петербургской станціи; для доставленія же Государственному Контролю возможности убѣждаться въ вѣрности показываемыхъ по документамъ количества и рода перевозимыхъ по дорогѣ предметовъ установлены были внезапныя свидѣтельства ихъ командируемыми отъ Государственнаго Контроля лицами. Опытъ этотъ былъ настолько удаченъ, что съ слѣдующаго 1867 года оказалось полезнымъ примѣнить его, и даже въ большемъ масштабѣ, на Московско-Курской желѣзной дорогѣ. На этой дорогѣ Государственный Контроль повѣрялъ уже ежедневно отчетность по товарному и пассажирскому движенію, а для убѣжденія въ

вѣрности показываемыхъ въ документахъ количества перевозимыхъ по дорогѣ грузовъ и сбора съ пассажировъ Государственному Контролю было предоставлено право производить внезапныя освидѣтельствованія грузовъ и пассажирскихъ поѣздовъ во время ихъ слѣдованія, а пассажирскаго багажа—немедленно по прибытіи поѣзда на станцію. Съ 1 февраля 1868 года порядокъ этотъ былъ примѣненъ къ отчетности Одессо-Балтской желѣзной дороги, и такимъ образомъ всѣ принадлежавшія въ то время правительству желѣзныя дороги повѣрялись ежедневно по слѣдамъ ихъ дѣйствій и при помощи фактическаго контроля. Затѣмъ фактическій контроль распространилъ свои дѣйствія на почтовое вѣдомство и отчасти на операціи Департамента Таможенныхъ Сборовъ. Нѣкоторый видъ фактической ревизіи доходовъ представляло собою и участіе Государственнаго Контроля въ торгахъ, назначаемыхъ при отдачѣ въ аренду казенныхъ оброчныхъ статей и при продажѣ государственныхъ имуществъ. Отмѣчая эти зачатки фактическаго контроля, не лишне сказать, что вѣрность мысли В. А. Татаринова и ея основаній въ настоящее время доказательствъ не требуетъ, такъ какъ фактическій контроль признается и дѣйствительно является весьма сильнымъ орудіемъ для достиженія наиболѣе плодотворныхъ результатовъ въ ревизіонномъ дѣлѣ.

Что касается правильной постановки *матеріальной отчетности,* то этому вопросу В. А. Татариновъ придавалъ также большое значеніе. По мнѣнію В. А. Татаринова, государственная отчетность въ конечныхъ своихъ выводахъ должна представлять въ опредѣленный періодъ времени дѣйствительное положеніе всего государственнаго хозяйства. Бюджеты денежные и составляемые по исполненіи ихъ отчеты представляютъ одну только сторону дѣла—средства и потребности денежныя; но государство, какъ и частное лицо, имѣетъ свой активъ и пассивъ, которые слагаются не изъ однихъ приходовъ и расходовъ, но изъ всего того, что государство имѣетъ въ имуществахъ, кассахъ и долгахъ, и что оно должно по обязательствамъ и по бюджету. Одно только сопоставленіе всѣхъ этихъ данныхъ можетъ показать дѣйствительное положеніе государственнаго хозяйства и дать возможность вывести балансъ его достоянія. Этой цѣли достигнуть можно только съ помощью матеріальной отчетности и устройствомъ ея на такихъ началахъ, которыя установили бы непосредственную связь между денежными и матеріальными капиталами въ государственномъ хозяйствѣ. Разрабатывая планъ устройства ревизіи доходовъ и матеріальной отчетности, В. А. Татариновъ устанавливалъ столь тѣсную связь этихъ двухъ видовъ ревизіи съ существомъ новой ревизіонной системы, что до окончательнаго установленія началъ и предѣловъ ихъ не предвидѣлъ даже возможности приступить къ составленію общаго ревизіоннаго устава.

Образованная В. А. Татариновымъ при Государственномъ Контролѣ подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Контролера Департамента Морскихъ Отчетовъ

капитана I ранга Жандра особая Коммисія для устройства матеріальнаго счетоводства и отчетности, поставила себѣ главною задачею установить въ счетоводствѣ самую тѣсную связь между матеріальными и денежными оборотами каждаго управленія, безъ чего невозможно было имѣть точныхъ данныхъ ни о всей совокупности средствъ, находящихся въ распоряженіи управленій для удовлетворенія хозяйственныхъ ихъ потребностей, ни о состояніи всего вообще государственнаго имущества въ данное время. Составленный Коммисіею проектъ общихъ правилъ матеріальной отчетности былъ фактически примѣненъ, въ видѣ опыта, по соглашенію В. А. Татаринова съ Военнымъ Министромъ Генералъ-Адъютантомъ Милютинымъ, съ 1 января 1870 года въ С.-Петербургскомъ военномъ округѣ въ интендантскихъ складахъ. Результаты примѣненія этихъ правилъ оказались настолько удачны, что съ 1872 года они были введены во всѣхъ военныхъ округахъ. Затѣмъ тѣ же правила постепенно введены были на горныхъ заводахъ, въ портовыхъ магазинахъ, адмиралтействахъ и заводахъ кораблестроительнаго вѣдомства и на нѣкоторыхъ судахъ флота. Кромѣ того были подготовлены такія же правила для магазиновъ, складовъ и техническихъ заведеній артиллерійскаго вѣдомства и для военныхъ госпиталей.

Вмѣстѣ съ тѣмъ какъ В. А. Татариновымъ, такъ и его преемниками принимались нѣкоторыя мѣры къ возможному достиженію основного требованія новой ревизіонной системы—современности ревизіи. Запоздалость въ производствѣ и заключеніи ревизіи, кромѣ неисправнаго доставленія распорядительными управленіями отчетности и объясненій на ревизіонные запросы, объяснялась въ первые годы дѣйствія новой системы затруднительнымъ положеніемъ контрольныхъ учрежденій, обязывавшихся одновременно съ ревизіею текущихъ оборотовъ заключать ревизію старой отчетности, а равно несоотвѣтствіемъ полученныхъ при преобразованіи денежныхъ средствъ на ихъ содержаніе съ количествомъ возлагавшагося труда: размѣры содержанія были для нихъ опредѣлены по штатамъ тридцатыхъ и сороковыхъ годовъ, которые и въ свое время признавались весьма недостаточными для образованія въ Государственномъ Контролѣ надлежащаго личнаго состава, въ 1865 же году, т. е. въ годъ проведенія реформы, многія учрежденія существовали уже при новыхъ штатахъ съ гораздо бо́льшими противъ прежнихъ окладами (до 75% увеличенія). Скудость окладовъ въ Государственномъ Контролѣ заставляла его обращаться къ болѣе дешевому вольнонаемному труду, что́ конечно отражалось невыгодно на успѣшномъ ходѣ ревизіи. Эти слабыя стороны новаго ревизіоннаго дѣла сознавалъ и В. А. Татариновъ, но, за отсутствіемъ указаній опыта, не могъ тотчасъ же по введеніи реформы опредѣлить нормальный штатъ, потребный для современной обработки ревизіоннаго матеріала; къ

тому же и состояніе въ то время государственнаго казначейства непозволяло расчитывать на значительное усиленіе денежныхъ средствъ Государственнаго Контроля. Для ослабленія же неудобства одновременной ревизіи по двумъ системамъ (старой и новой) и въ виду незначительныхъ результатовъ, къ которымъ приводила ревизія оборотовъ давняго времени, были изданы первоначально въ 1864 году, а затѣмъ въ 1875 году облегчительныя правила, которыми, въ особенности послѣдними, Государственному Контролю предоставлены были широкія права по разрѣшенію старыхъ дѣлъ. Установленіе этихъ правилъ дало возможность закрыть съ 1 января 1876 года образованную въ составѣ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля Временную Контрольную Экспедицію, являвшую собою послѣдній образецъ контрольнаго учрежденія, производившаго ревизію дореформеннымъ порядкомъ. Что касается усиленія денежныхъ средствъ Государственнаго Контроля, то таковое въ царствованіе Императора Александра II произведено было дважды: въ 1871 году было отпущено 80.000 руб. и въ 1880 году—300.000 руб. (100.000 руб. на вторую половину 1880 г. и 200.000 руб. на 1881 г.). Насколько вопросъ о денежныхъ средствахъ, отъ разрѣшенія коего зависѣла главнымъ образомъ современность производства и заключенія ревизіи, озабочивалъ преемниковъ В. А. Татаринова, усматривается изъ того факта, что Государственный Контролеръ Генералъ-Адъютантъ Грейгъ пришелъ къ мысли о необходимости, безъ ущерба для успѣшнаго хода ревизіи, сокращенія числа контрольныхъ палатъ, съ цѣлью улучшенія содержанія чиновъ Контроля безъ обремененія казны и тѣмъ самымъ улучшенія его качественнаго состава. Въ соотвѣтствіи съ этимъ были закрыты въ 1877 году Волынская (въ Житомірѣ) и Самарская Контрольныя Палаты, послѣ того, какъ ихъ помѣщенія, дѣла и отчетность были истреблены пожаромъ. Мѣра эта не получила однако дальнѣйшаго примѣненія, такъ какъ преемникъ Генералъ-Адъютанта Грейга Статсъ-Секретарь Сольскій, подобно В. А. Татаринову, не былъ ея сторонникомъ. По представленію Статсъ-Секретаря Сольскаго, въ 1886 году послѣдовало вновь открытіе одной изъ упомянутыхъ Палатъ—Самарской.

Переходя засимъ къ вопросу о работахъ Государственнаго Контроля въ царствованіе Императора Александра II по составленію законопроектовъ, опредѣляющихъ окончательное устройство части кассовой, счетно-ревизіонной и самыхъ учрежденій Государственнаго Контроля, слѣдуетъ сказать, что таковыя работы не могли быть доведены до конца, т. е. до утвержденія означенныхъ законопроектовъ въ законодательномъ порядкѣ.

Проектъ *кассовыхъ* правилъ былъ изготовленъ Специальной Коммисіей для внесенія въ Государственный Совѣтъ и былъ представленъ на его разсмотрѣніе и утвержденіе еще въ 1863 году, но, въ виду послѣдовавшаго

рѣшенія вводить новое кассовое устройство въ порядкѣ постепенности, по указаніямъ опыта, не подвергался обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ. По мѣрѣ же исправленій и дополненій, согласно указаніямъ опыта, проектъ неоднократно былъ пересоставляемъ и посылаемъ на заключеніе Министерства Финансовъ, круга дѣятельности котораго онъ главнымъ образомъ и касался, при чемъ замѣчанія послѣдняго требовали всегда серьезнаго пересмотра проекта. Кромѣ того новое кассовое устройство было тѣсно связано съ ревизіонной реформой, не достигшей еще полнаго развитія. Наконецъ, нѣкоторыя измѣненія въ самой организаціи учрежденій Министерства Финансовъ (по организаціи уѣздныхъ казначействъ) и въ способѣ передачи на ревизію оправдательныхъ къ расходамъ документовъ (доставленіе ихъ самими распорядительными управленіями, а не кассами), а равно нѣкоторыя другія условія, имѣвшія характеръ новизны, послужили препятствіемъ къ окончательному утвержденію проекта кассовыхъ правилъ въ законодательномъ порядкѣ.

Что же касается завершенія и упроченія *ревизіонной* реформы, то въ этомъ отношеніи было весьма важно, не ограничиваясь частными ревизіонными руководствами, приступить къ разработкѣ общихъ основаній новаго счетно-ревизіоннаго устава, который замѣнилъ бы устарѣвшіе и почти утратившіе всякую силу счетные уставы, содержавшіеся во 2 ч. VIII т. Свода Законовъ, изд. 1857 года. Этотъ трудъ былъ возложенъ въ 1872 году на особо избранныхъ чиновъ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля, подъ ближайшимъ наблюденіемъ и руководствомъ Товарища Государственнаго Контролера тайнаго совѣтника Островскаго. Ко времени назначенія Государственнымъ Контролеромъ Статсъ-Секретаря Сольскаго означенный трудъ подвинулся настолько, что проектъ устава счетоводства, отчетности и ревизіи въ первоначальной редакціи былъ разсмотрѣнъ начальниками центральныхъ частей Государственнаго Контроля и нѣкоторыми управляющими контрольныхъ палатъ. Дальнѣйшее движеніе проекта было однако пріостановлено вслѣдствіе необходимости согласованія его въ Коммисіи по устройству матеріальной отчетности и внесенія въ него тѣхъ общихъ для всѣхъ вѣдомствъ правилъ счетоводства, отчетности и ревизіи матеріальнаго имущества, которыя, по своему характеру, должны имѣть силу закона. Неустройство матеріальной отчетности послужило въ свое время препятствіемъ и для В. А. Татаринова къ выработкѣ счетно-ревизіоннаго устава. Наконецъ, для урегулированія внѣшней стороны дѣятельности новыхъ контрольныхъ учрежденій необходимо было издать новое положеніе объ образованіи Государственнаго Контроля, взамѣнъ формально еще не отмѣненнаго въ то время Образованія Государственнаго Контроля 1836 года. Проектъ такого положенія былъ изготовленъ еще въ 1874 году, по дальнѣйшаго движенія въ царствованіе Императора Александра II также не получилъ, въ виду намѣре-

нія Государственнаго Контролера Генералъ-Адъютанта Грейга произвести органическія измѣненія въ общемъ строѣ Государственнаго Контроля, заключавшіяся, какъ уже отчасти указывалось выше, въ сокращеніи числа контрольныхъ палатъ, путемъ ихъ соединенія, и преобразованія Совѣта Государственнаго Контроля въ контрольный департаментъ Правительствующаго Сената; однако эти послѣднія предположенія въ дальнѣйшемъ времени не получили осуществленія.

XI.

По закону 22 мая 1862 года участіе Государственнаго Контроля въ смѣтномъ дѣлѣ выражалось главнѣйшимъ образомъ въ предварительной повѣркѣ годовыхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій и въ разсмотрѣніи испрашивавшихся вѣдомствами сверхсмѣтныхъ кредитовъ.

Предварительная повѣрка финансовыхъ смѣтъ началась съ 1863 года, когда смѣты въ первый разъ были составлены по новымъ правиламъ. Но ни въ 1863, ни въ 1864 годахъ повѣрка эта не могла еще дать всѣхъ тѣхъ результатовъ, какіе ожидались отъ этой мѣры въ будущемъ, такъ какъ Государственный Контроль оставался преимущественно при старой системѣ ревизіи (генеральные отчеты), не обладая современными и полными свѣдѣніями объ оборотахъ и хозяйствѣ управленій, т. е. не имѣя того, что составляло необходимый для повѣрки смѣтъ матеріалъ. Не смотря на такое неблагопріятное обстоятельство, повѣрка финансовыхъ смѣтъ на 1864—1866 годы не осталась однако безъ нѣкоторыхъ существенныхъ результатовъ. За указанный періодъ времени по настояніямъ Государственнаго Контроля было сдѣлано сокращеніе смѣтныхъ требованій въ общемъ на сумму до 39.466.000 руб., при чемъ наибольшая цифра сокращеній за 1864 и 1865 годы падала на смѣты Морского Министерства: обстоятельство это объяснялось тѣмъ, что обороты морского вѣдомства уже съ 1861 года повѣрялись Государственнымъ Контролемъ по началамъ еще только проектировавшейся новой ревизіонной системы, т. е. современно и по подлиннымъ документамъ, благодаря чему въ распоряженіи Государственнаго Контроля были наиболѣе полныя и достовѣрныя данныя какъ о дѣйствительныхъ по каждому предмету издержкахъ за послѣднее время, такъ и о современномъ состояніи всѣхъ частей морского хозяйства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при разсмотрѣніи смѣтъ за періодъ 1864—1866 годовъ, Государственнымъ Контролемъ былъ возбужденъ цѣлый рядъ вопросовъ, направленныхъ къ сокращенію расходовъ управленій на будущее время. Съ 1867 года Государственный Контроль при разсмотрѣніи смѣтъ предлагалъ уже не только сокращеніе смѣтныхъ требованій, но и необходимость увеличенія нѣкоторыхъ статей доходныхъ смѣтъ; такъ, напр., по смѣтѣ на 1867 годъ предложено

было сокращеніе расходовъ на 10.441.000 руб. и увеличеніе доходовъ на 2.670.000 руб.; по смѣтѣ на 1868 годъ было сокращено расходовъ на 18.347.000 руб. и увеличено доходовъ на 1.503.000 руб.; по смѣтѣ на 1869 годъ сокращено на 24.696.000 руб. и увеличено доходовъ на 2.136.000 руб.; по смѣтѣ на 1870 годъ сокращено на 24.404.000 руб. и увеличено доходовъ на 21.744.000 руб. и т. д. Впослѣдствіи, съ развитіемъ и укрѣпленіемъ новой ревизіонной системы, въ Государственномъ Контролѣ сосредоточились еще болѣе вѣрныя и положительныя данныя о дѣйствительно поступившихъ доходахъ и производившихся расходахъ, что̀ поставило дѣло повѣрки смѣтъ на болѣе твердую почву. Вообще же Государственный Контроль стремился неуклонно къ ограниченію расходовъ предѣлами дѣйствительной надобности и обращалъ особое вниманіе на такія издержки (преимущественно по строительнымъ операціямъ), которыя, при затруднительномъ положеніи государственнаго казначейства, могли быть безъ крайнихъ неудобствъ отложены; на расходы, вызванныя временными причинами, переставшими существовать; на хозяйственно-операціонныя издержки горныхъ заводовъ и техническихъ заведеній, не всегда соображавшіяся съ производительностью заведеній; на точность исчисленія потребностей въ матеріалахъ и запасахъ; на вѣрное показаніе цѣнъ; на принятіе въ зачетъ оказавшихся остатковъ и т. п. По доходамъ Государственный Контроль старался изыскивать такіе пріемы для исчисленія ожидаемыхъ поступленій, которые бы по возможности приближали предположенія къ дѣйствительности.

Въ дѣлѣ предварительной повѣрки смѣтъ весьма важною помощью служили Государственному Контролю доставлявшіяся подчиненными ему мѣстными учрежденіями (палатами) свѣдѣнія, по разнообразнымъ запросамъ, касавшимся разсмотрѣнія смѣтъ. Въ этихъ свѣдѣніяхъ Государственный Контроль находилъ полезныя практическія указанія и богатый матеріалъ для замѣчаній, представлявшихся на уваженіе Государственнаго Совѣта.

Что касается участія Государственнаго Контроля въ предварительномъ разсмотрѣніи *сверхсмѣтныхъ* кредитовъ, то таковое дало весьма замѣтные результаты. До введенія въ дѣйствіе новыхъ смѣтныхъ правилъ, а именно въ 1861 и 1862 годахъ, цифры сверхсмѣтныхъ ассигнованій на обыкновенные расходы достигали 25.860.000 и 19.700.000 руб. Въ 1863 году, т. е. въ первый годъ новаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ, цифра ихъ понизилась до 8.200.000 руб. Свидѣтельствуя объ этомъ фактѣ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1863 годъ, В. А. Татариновъ придаетъ ему значеніе не въ томъ смыслѣ, что вся разница между цифрами сверхсмѣтныхъ кредитовъ 1861, 1862 и 1863 годовъ осталась въ распоряженіи государственнаго казначейства,—она несомнѣнно въ значительной части вошла и должна была войти въ роспись 1863 года,—а въ томъ главнымъ образомъ отношеніи, что

способъ удовлетворенія государственныхъ потребностей путемъ экстраординарныхъ кредитовъ значительно противъ прежняго уменьшился, каковое обстоятельство служило показателемъ водворенія лучшаго порядка въ бюджетномъ дѣлѣ. При новой системѣ смѣтъ каждое назначеніе кредита производилось послѣ предварительныхъ подробныхъ соображеній съ имѣющимися въ виду средствами, взвѣшивалась степень неотложности заявленныхъ требованій, и, наконецъ, Министерство Финансовъ, принимая къ исполненію роспись, обезпечивалось и тѣми источниками, кои должны служить для покрытія разрѣшенныхъ расходовъ. Всѣхъ этихъ условій, гарантировавшихъ правильность государственнаго хозяйства, не существовало при сверхсмѣтныхъ назначеніяхъ въ прежнее время, и государственное казначейство для удовлетворенія ихъ должно было обычно изыскивать значительные чрезвычайные рессурсы, что̀ ложилось на него тяжелымъ бременемъ. Съ указанной точки зрѣнія уменьшеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ, хотя бы даже путемъ введенія части ихъ въ смѣту обычныхъ расходовъ, имѣло уже несомнѣнно положительное значеніе для государственнаго хозяйства. Такое же и притомъ весьма значительное уменьшеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ наблюдалось и въ послѣдующее время. Если взять періодъ времени съ 1866 по 1875 годъ, то оказывается, что съ 49 мил. руб. въ 1866 году сумма сверхсмѣтныхъ ассигнованій въ 1875 году была доведена до 15 мил. рублей.

Затѣмъ, къ числу условій, необходимыхъ для успѣха новаго смѣтнаго дѣла, должно быть отнесено своевременное утвержденіе государственной росписи. Соблюденіе этого условія и прямое его послѣдствіе—повсемѣстное разассигнованіе кредитовъ къ тому дню, съ котораго начинается дѣйствіе новаго бюджета, т. е. къ 1 января смѣтнаго года,—имѣло весьма важное значеніе само по себѣ и было необходимо въ особенности съ повсемѣстнымъ введеніемъ единства кассы, когда казначейства обязывались слѣдить за тѣмъ, чтобы управленія не выходили изъ размѣра смѣтнаго назначенія на каждую статью и слѣдовательно должны были своевременно имѣть свѣдѣнія объ этихъ назначеніяхъ. Къ достиженію этой своевременности утвержденія государственной росписи и были приняты мѣры въ первые же годы введенія новой смѣтной системы.

Въ первые два года ея дѣйствія условіе это не было выполнено, и финансовыя смѣты на 1863 и 1864 годы утверждены были по наступленіи смѣтнаго года (именно въ маѣ мѣсяцѣ) по причинѣ слишкомъ поздняго ихъ представленія нѣкоторыми вѣдомствами, замедлившими тѣмъ самымъ и разсмотрѣніе ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ. На это важное обстоятельство было обращено вниманіе Императоромъ Александромъ II, и 15 февраля 1867 года, по выслушаніи въ Совѣтѣ Министровъ доклада В. А. Татаринова, Его Величеству благоугодно было предоставить Департаменту Государственной Экономіи, послѣ

предварительнаго соглашенія съ министрами и главноуправляющими, принять мѣры къ опредѣленію болѣе раннихъ сроковъ внесенія смѣтъ въ Государственный Совѣтъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ признано было полезнымъ войти въ обсужденіе вопроса объ упрощеніи самыхъ формъ смѣтъ. По первому вопросу Высочайше утвержденнымъ 3 мая 1864 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта признано было возможнымъ, вмѣсто прежде установленныхъ сроковъ представленія смѣтъ—1 сентября и для военнаго вѣдомства 1 и 15 октября—сохранить срокъ 1 сентября только для вѣдомствъ, имѣющихъ особенно обширныя смѣты (военное, морское), назначивъ для всѣхъ прочихъ вѣдомствъ срокъ не позднѣе 1 августа. При этомъ было постановлено, чтобы, въ случаѣ необходимыхъ къ смѣтамъ дополненій, представленія о таковыхъ были вносимы не позднѣе 15 октября. По вопросу же объ упрощеніи смѣтныхъ формъ необходимо было достигнуть соглашенія главнымъ образомъ съ Военнымъ Министерствомъ, смѣты коего и приложенія къ нимъ были особенно обширны. Таковое соглашеніе было В. А. Татариновымъ достигнуто, и государственная роспись на 1865 годъ была утверждена своевременно. Послѣдующія же работы по упрощенію смѣтныхъ формъ окончательно упрочили правильный порядокъ въ дѣлѣ утвержденія государственной росписи.

Въ заключеніе обзора результатовъ *смѣтной* реформы нельзя не указать на почннъ Государственнаго Контроля въ разрѣшеніи весьма важнаго вопроса въ государственномъ хозяйствѣ—устраненія стараго наслѣдія дореформенной эпохи—постоянныхъ дефицитовъ по росписямъ. Съ этою цѣлью В. А. Татариновъ предполагалъ необходимымъ предварительное разсмотрѣніе смѣтъ не ограничивать одною критикою испрашивавшихся вѣдомствами кредитовъ, а касаться и тѣхъ законоположеній и правилъ, которыя опредѣляли хозяйственную сторону дѣятельности вѣдомствъ и служили основаніемъ къ назначенію потребныхъ вѣдомствамъ средствъ. Мѣра эта была одобрена Императоромъ Александромъ II, положившимъ на всеподданнѣйшемъ отчетѣ Государственнаго Контролера за 1865 годъ слѣдующую резолюцію: «***Желаю, чтобы предлагаемая мѣра была подробно обсуждена въ Комитетѣ Финансовъ***». Результатомъ этого было подробное изученіе Государственнымъ Контролемъ и Министерствомъ Финансовъ съ указанной точки зрѣнія смѣтъ всѣхъ управленій и затѣмъ совмѣстный докладъ Статсъ-Секретарей Татаринова и Рейтерна, предлагавшій рядъ единовременныхъ мѣръ и вопросовъ (числомъ 26), приведеніе въ исполненіе и разрѣшеніе коихъ должно было привести къ сокращенію государственныхъ расходовъ.

Уже одинъ этотъ краткій очеркъ результатовъ введенія новыхъ смѣтныхъ правилъ несомнѣнно свидѣтельствуетъ о томъ благотворномъ вліяніи, какое оказалъ законъ 22 мая 1862 года на государственное хозяйство въ 18-лѣтній періодъ дѣйствія его въ царствованіе Императора Александра II.

Опытъ примѣненія новыхъ *кассовыхъ* правилъ, дѣйствовавшихъ хотя и въ формѣ временнаго института, на первыхъ же порахъ и во все послѣдующее время показалъ, что возлагавшіяся на кассовую реформу ожиданія оправдались въ полной мѣрѣ; въ томъ числѣ оправдалось, и не одинъ разъ, высказывавшееся В. А. Татариновымъ предположеніе, что при единствѣ кассы Министерству Финансовъ въ годовой періодъ времени потребуется гораздо меньшее количество денежныхъ знаковъ для удовлетворенія государственныхъ и вѣдомственныхъ потребностей,—иными словами, всѣ потребности можно будетъ удовлетворить меньшими денежными средствами и изъ текущихъ государственныхъ доходовъ, не прибѣгая къ увеличенію ихъ путемъ займовъ. Причина сему лежитъ въ установленіи принципа непосредственнаго удовлетворенія кредиторовъ казны и въ самую минуту явившейся потребности,—тогда какъ при прежнемъ порядкѣ всѣ кредиты передавались вѣдомствамъ валовыми суммами, внѣ всякой зависимости отъ того, когда онѣ будутъ израсходованы. Равнымъ образомъ однимъ изъ важнѣйшихъ послѣдствій новаго кассоваго порядка слѣдуетъ признать подкрѣпленіе государственнаго казначейства тѣми капиталами, которые, въ видѣ спеціальныхъ средствъ и депозитовъ, должны теперь содержаться въ кассахъ Министерства Финансовъ, а не оставаться, иногда совершенно безполезно, на рукахъ распорядительныхъ управленій, какъ это было при старой системѣ устройства кассъ. Наконецъ, по свидѣтельству Государственнаго Контроля, случаи растратъ стали сравнительно рѣдкимъ явленіемъ и наблюдались чаще всего лишь въ почтовыхъ конторахъ и къ тому же на незначительныя суммы.

Что касается засимъ фактическихъ результатовъ дѣятельности преобразованныхъ *контрольныхъ* учрежденій и главнымъ образомъ контрольныхъ палатъ, которыя по преимуществу и несли всю тяжесть ревизіоннаго труда, то хотя смыслъ и назначеніе Контроля и не исчерпываются опредѣленіемъ и взысканіемъ начетовъ, тѣмъ не менѣе слѣдуетъ отмѣтить, что со времени введенія новой ревизіонной системы до конца царствованія Императора Александра II (по 1880 годъ) ими опредѣлено окончательно утвержденныхъ начетовъ ко взысканію и назначено суммъ къ перечисленію въ государственные доходы свыше 17 милліоновъ руб., изъ коихъ дѣйствительно было взыскано или перечислено болѣе 12½ милліоновъ руб.

XII.

Опытъ войнъ, предшествовавшихъ Турецкой кампаніи 1877—1878 г.г., съ достаточной убѣдительностью показалъ, что ни установленный закономъ надзоръ за совершающимися операціями военнаго времени со стороны военнаго начальства, ни послѣдующая документальная ревизія хозяйственныхъ

оборотовъ дѣйствующей арміи особыми коммисіями не достигали своей цѣли: войска терпѣли всевозможныя лишенія, а казна несла огромные убытки отъ злоупотребленій, поражавшихъ своими размѣрами и характеромъ совершенія.

Причины указанныхъ злоупотребленій коренились въ исключительности обстоятельствъ военнаго времени, съ одной стороны препятствовавшей исполненію въ каждомъ данномъ случаѣ установленнаго закономъ для охраненія интересовъ войскъ и казны порядка, съ другой—открывавшей для противозаконныхъ дѣйствій подрядчиковъ, заготовителей и нѣкоторыхъ органовъ военной администраціи гораздо большій просторъ, чѣмъ въ мирное время. При отсутствіи спеціальнаго надзора за дѣятельностью означенныхъ лицъ, возможность совершенія ими противозаконныхъ дѣйствій въ значительной мѣрѣ увеличивалась тѣмъ обстоятельствомъ, что лица, на коихъ законъ возлагаетъ обязанность наблюденія за правильнымъ веденіемъ войскового хозяйства, озабочиваясь преимущественно безостановочнымъ снабженіемъ войскъ различнаго вида довольствіемъ, нерѣдко отодвигали на второй планъ даже вопросъ о качествѣ предметовъ довольствія, и тѣмъ болѣе—повѣрку счетоводства складовъ и наличности содержимаго въ нихъ имущества, а равно и наблюденіе за такими дѣйствіями подвѣдомственныхъ имъ распорядителей, которыя, не нарушая спеціальныхъ интересовъ военнаго вѣдомства, отражались весьма вредно на интересахъ казны.

Немало способствовало развитію злоупотребленій также и то обстоятельство, что военные чины, на которыхъ закономъ возложена фактическая ревизія дѣйствій распорядителей въ раіонѣ войны, часто сами являлись въ качествѣ непосредственныхъ распорядителей и даже исполнителей тѣхъ или иныхъ хозяйственныхъ операцій. При такихъ условіяхъ возложенное закономъ на означенныхъ чиновъ наблюденіе за правильностью упомянутыхъ операцій превращалось въ самонаблюденіе, лишенное всякаго реальнаго значенія.

Изложенныя соображенія и факты естественно приводили къ мысли о необходимости въ фактическій надзоръ за совершающимися въ военное время операціями ввести посторонній элементъ, въ лицѣ чиновъ Государственнаго Контроля, какъ вѣдомства, спеціально предназначеннаго для надзора за законностью и хозяйственностью всѣхъ производимыхъ правительственными учрежденіями оборотовъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ. Установленіе такого надзора могло оказать существенную услугу военному начальству, облегчая его трудъ и заботы по довольствію войскъ и сохраняя время и силы для выполненія стратегическихъ задачъ, а затѣмъ весьма существенно дополнило бы и облегчило Государственному Контролю возложенную на него закономъ документальную ревизію отчетности по довольствію дѣйствующей арміи.

Починъ осуществленія идеи полевого контроля принадлежитъ Государственному Контролеру Генералъ-Адъютанту Грейгу.

Въ декабрѣ 1876 г. имъ былъ представленъ всеподданнѣйшій докладъ Государю Императору о необходимости учредить фактическій контроль за дѣйствіями и оборотами хозяйственныхъ управленій дѣйствующей арміи. Въ этомъ докладѣ Генералъ-Адъютантъ Грейгъ между прочимъ отмѣчалъ, что въ случаѣ открытія военныхъ дѣйствій повѣрка громадныхъ расходовъ, вызываемыхъ пребываніемъ войскъ на военномъ положеніи, представитъ большія затрудненія, вслѣдствіе медленности, съ которою она производится, отдаленности войскъ и крайней затруднительности получать объясненія путемъ переписки съ безпрерывно передвигающимися воинскими частями, занятыми военными дѣйствіями.

По мнѣнію Генералъ-Адъютанта Грейга, только фактическая повѣрка на мѣстѣ могла оказаться дѣйствительнымъ средствомъ для преслѣдованія тѣхъ злоупотребленій въ военномъ хозяйствѣ, которыя въ прежнее время возникали въ необычайныхъ размѣрахъ именно вслѣдствіе отсутствія правильнаго надзора за хозяйственными операціями въ тылу арміи. Назначавшіяся по заключеніи мира коммисіи открывали виновныхъ, правосудіе карало ихъ, но растраченныя суммы оставались безвозвратно утерянными и «соблазнъ народной нравственности не исчезалъ».

Предположеніе объ учрежденіи полевого контроля 20 декабря 1876 г. удостоилось Высочайшаго одобренія и Генералъ-Адъютанту Грейгу было поручено о подробностяхъ осуществленія сего предположенія войти въ сношеніе съ Военнымъ Министромъ. Выработанное предначертаннымъ порядкомъ «Временное Положеніе о Полевомъ Контролѣ» 21 февраля 1877 г. удостоилось Высочайшаго утвержденія.

Согласно этому Положенію, со стороны вѣдомства Государственнаго Контроля учреждался отдѣльный органъ при дѣйствующей арміи для надзора за правильностью оборотовъ казеннаго имущества въ военное время. Означенный Контроль состоялъ изъ полевого генералъ-контролера, съ секретаремъ при немъ, полевыхъ оберъ-контролеровъ и контролеровъ; при отдѣльномъ корпусѣ обязанности генералъ-контролера исполнялись корпуснымъ оберъ-контролеромъ. Полевой генералъ-контролеръ и корпусный оберъ-контролеръ назначались, по представленію Государственнаго Контролера, Высочайшею властью; назначеніе же прочихъ чиновъ Полевого Контроля, равно какъ и опредѣленіе числа ихъ, предоставлялось усмотрѣнію Государственнаго Контролера. Всѣ чины Полевого Контроля, руководствуясь Положеніемъ и особыми предписаніями Государственнаго Контролера, подчинялись въ дѣйствующей арміи Главнокомандующему, какъ лицу, представляющему на войнѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ Особу Государя Императора, а

въ отдѣльныхъ корпусахъ—командирамъ оныхъ, на основаніяхъ, указанныхъ въ ст. 18 Положенія о полевомъ управленіи войскъ 1876 г., по силѣ которой Главнокомандующему подчинялись *вполнѣ* всѣ управленія и чины, къ составу арміи принадлежащіе, не исключая и членовъ Императорской Фамиліи, если они находились при арміи. По важнѣйшимъ дѣламъ Полевого Контроля генералъ-контролеръ представлялъ письменные, а въ случаѣ надобности и личные доклады Главнокомандующему.

Въ кругъ дѣйствій Полевого Контроля входили: фактическая повѣрка обращаемыхъ на военныя потребности денежныхъ и матеріальныхъ средствъ, для удостовѣренія въ ихъ сохранности и правильномъ употребленіи; присутствіе при производствѣ торговъ на поставку всѣхъ предметовъ войскового довольствія; удостовѣреніе какъ въ наличности назначеннаго къ продажѣ или истребленію казеннаго имущества, такъ и въ дѣйствительности продажи или истребленія его; немедленное сообщеніе соотвѣтственному военному начальству о предметахъ довольствія, которые при ревизіи оказывались очевидно недоброкачественными и негодными къ употребленію. Независимо отъ сего, чины Полевого Контроля, при своихъ разъѣздахъ, собирали *частнымъ образомъ* свѣдѣнія о существовавшихъ на предметы войскового довольствія цѣнахъ и эти свѣдѣнія, равно какъ и всякія другія, которыя могли быть полезны не только для ревизіонныхъ соображеній, но и *для военнаго хозяйства*, представляли по принадлежности—полевому генералъ-контролеру или корпусному оберъ-контролеру. Эти же послѣдніе тѣ изъ собранныхъ свѣдѣній, которыя находили для военнаго хозяйства полезными, сообщали, смотря по роду ихъ, полевому интенданту или другимъ начальникамъ хозяйственныхъ частей.

Фактической повѣркѣ Полевого Контроля подлежали: полевыя казначейства и кассы спеціальныхъ сборщиковъ; всѣ заведенія военнаго вѣдомства на пространствѣ, подчиненномъ полевому управленію, какъ то: вещевые, продовольственные, артиллерійскіе и инженерные склады, магазины и мастерскія и всякаго наименованія больницы, аптеки и аптечные склады; учрежденія и заведенія военно-дорожнаго, почтоваго и телеграфнаго отдѣловъ полевого управленія военными сообщеніями и хозяйство воинскихъ частей дѣйствующей арміи и отдѣльныхъ корпусовъ. Означенные виды повѣрки были установлены независимо отъ наблюденія, возложеннаго закономъ на начальниковъ военныхъ отдѣловъ.

Къ фактической повѣркѣ *хозяйства* воинскихъ частей Полевой Контроль приступалъ не иначе, какъ по предписаніямъ Главнокомандующаго арміею или командира отдѣльнаго корпуса, а также по предложеніямъ начальника штаба арміи; повѣрка же прочихъ учрежденій совершалась по усмотрѣнію полевыхъ оберъ-контролеровъ или по предписаніямъ полевого генералъ-контролера и корпуснаго оберъ-контролера.

Въ учрежденіяхъ и заведеніяхъ военнаго вѣдомства Полевой Контроль производилъ *внезапную повѣрку* наличности всѣхъ, по *выбору повѣрявшаго* лица или по указанію полевого генералъ-контролера, видовъ казеннаго имущества противъ счетныхъ книгъ и документовъ. При повѣркѣ госпиталей и больницъ, кромѣ наличности показаннаго въ инвентаряхъ имущества, повѣрялась правильность показанія наличнаго числа больныхъ. Въ случаяхъ, требующихъ особыхъ познаній, чинамъ Полевого Контроля предоставлялось просить военное начальство о назначеніи, для участія въ повѣркѣ, свѣдущихъ людей по той части военнаго хозяйства, которую предстояло повѣрить. При обнаруженіи какихъ-либо упущеній, о послѣдствіяхъ повѣрки составлялись за подписью всѣхъ находившихся при повѣркѣ лицъ акты. При этомъ о всѣхъ открытыхъ при повѣркѣ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ чины Полевого Контроля обязывались немедленно доносить полевому генералъ-контролеру, или корпусному оберъ-контролеру, которые какъ объ этихъ замѣчаніяхъ, такъ и о тѣхъ, которыя они могли сдѣлать при собственной повѣркѣ той или другой части, сообщали, по принадлежности, Главнокомандующему арміею или командиру отдѣльнаго корпуса и Государственному Контролеру. Въ то же время чины Полевого Контроля о всѣхъ подобныхъ замѣчаніяхъ доводили до свѣдѣнія соотвѣтственнаго военнаго начальника, дабы онъ могъ безотлагательно принять мѣры къ устраненію обнаруженныхъ безпорядковъ.

Изъ приведеннаго краткаго содержанія Временнаго Положенія о Полевомъ Контролѣ усматривается, что въ кругъ дѣйствій Полевого Контроля не входила *предварительная* ревизія хозяйственныхъ операцій военнаго вѣдомства въ раіонѣ военныхъ дѣйствій, если не считать права чиновъ Полевого Контроля присутствовать на торгахъ, но таковое право въ кампанію 1877—1878 г.г., по условіямъ производства хозяйственныхъ операцій, почти не имѣло примѣненія.

Между тѣмъ одинъ лишь *фактическій* надзоръ со стороны Контроля оказался недостаточнымъ для обезпеченія интересовъ казны и войскъ во время военныхъ дѣйствій. Дѣло въ томъ, что въ мирное время обнаруженные фактическою повѣркою недостатки и упущенія могутъ быть исправлены: негодные къ употребленію продукты, матеріалы и вещи могутъ быть замѣнены другими, соотвѣтствующими своему назначенію, денежныя растраты—пополнены и лица, виновныя въ упущеніяхъ и злоупотребленіяхъ,—замѣнены другими. Иное положеніе создается на войнѣ, когда поставленные недоброкачественные предметы разнаго рода войскового довольствія сплошь и рядомъ не представляется возможнымъ замѣнить другими за недостаткомъ времени или возможность эта является тогда, когда въ нихъ миновала уже всякая надобность, и войска вслѣдствіе сего терпятъ лишенія, нерѣдко отражающіяся

неблагопріятнымъ образомъ на самомъ ходѣ военныхъ дѣйствій, а казна несетъ невознаградимыя потери. Здѣсь необходимо *предупрежденіе* упущеній и злоупотребленій и энергичное пресѣченіе ихъ въ самомъ зародышѣ. Однако рѣшительный протестъ противъ установленія предварительнаго контроля, заявленный въ началѣ 60-хъ годовъ, при выработкѣ основныхъ началъ преобразованія государственной отчетности, Министерствами Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, надо полагать, послужилъ причиною того, что при выработкѣ Временнаго Положенія о Полевомъ Контролѣ со стороны Государственнаго Контроля не былъ возбужденъ вопросъ объ установленіи предварительной повѣрки хозяйственныхъ операцій и расходовъ, производимыхъ въ раіонѣ военныхъ дѣйствій. Засимъ *фактическій* надзоръ за хозяйственною частью военнаго вѣдомства былъ ограниченъ: по отношенію къ территоріи—учрежденіемъ этого надзора лишь въ раіонѣ, подчиненномъ полевому управленію войскъ въ военное время, и по кругу дѣйствій—распространеніемъ его только на склады и заведенія, производившіе снабженіе, а не на потребителей (войска).

Указанныя ограниченія не преминули отразиться неблагопріятно на интересахъ войска и казны.

На основаніи Положенія 21 февраля 1877 года Полевой Контроль былъ организованъ при дѣйствующихъ арміяхъ Дунайской и Кавказской, и оба эти Контроля открыли свои дѣйствія почти одновременно, въ мартѣ 1877 г.

Во время Русско-Турецкой войны 1877—78 г.г. на долю Полевого Контроля выпала обязанность раскрытія злоупотребленій, по выраженію Государственнаго Контролера Генералъ-Адъютанта Грейга, «глубоко возмутившихъ и покрывшихъ стыдомъ всю страну». Въ высшей степени тягостны и прискорбны были эти открытія для народнаго чувства, но оно было въ нѣкоторой мѣрѣ удовлетворено тѣмъ, что беззаконія, посягавшія на жизнь и здоровье доблестныхъ защитниковъ Престола и Отечества, на достояніе государства и честь страны, не остались на этотъ разъ сокрытыми.

Для оцѣнки дѣятельности Полевого Контроля необходимо коснуться способа продовольствія Дунайской арміи въ раіонѣ военныхъ дѣйствій.

Какъ извѣстно, тогда полевое интендантство почти совершенно устранило себя отъ непосредственнаго попеченія о продовольствіи войскъ, такъ какъ эта важнѣйшая его обязанность была передана пріобрѣвшему широкую и печальную извѣстность Товариществу Грегеръ, Горвицъ и Коганъ. По условіямъ договора, Товарищество приняло на себя обязанность снабжать войска продовольствіемъ за свой счетъ, а плата за поставленные продукты должна была производиться Товариществу по тѣмъ цѣнамъ, по коимъ оно само ихъ пріобрѣтало, однако въ соотвѣтствіи съ дѣйствительно существовав-

ними въ мѣстахъ расположенія войскъ цѣнами, удостовѣренными контрактами Товарищества, счетами или другими документами, какъ, напр.: торговыми и биржевыми бюллетенями, свидѣтельствами маклеровъ и т. п. Въ вознагражденіе же за труды по снабженію войскъ Товарищество получало 10% съ суммы, израсходованной имъ на заготовленіе довольствія. Условія эти открывали, при недобросовѣстности подрядчиковъ, широкое поле для злоупотребленій. Все дѣло заключалось въ томъ, что любые неформальные документы могли служить оправданіемъ заявленныхъ Товариществомъ цѣнъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ и отвѣтственность Товарищества за неисправную поставку была почти не обезпечена и являлась чисто фиктивною, такъ какъ взысканіе неустойки съ расторженіемъ контракта, по смыслу послѣдняго, могло имѣть мѣсто лишь при общей неисправности Товарищества, т. е. при одновременномъ прекращеніи поставки во всѣхъ безъ исключенія пунктахъ; въ случаѣ же продолженія ея хотя бы въ одномъ пунктѣ, неисправность относительно всѣхъ прочихъ пунктовъ считалась, по контракту, неисправностью частной; притомъ же имущественная отвѣтственность Товарищества за всякую неисправность не могла превышать суммы представленныхъ имъ залоговъ, т. е. 500 тыс. руб., на все время дѣйствія контракта. На дѣлѣ этого залога едва было бы достаточно для покрытія неустойки въ положенномъ по контракту размѣрѣ 25% съ суммы стоимости продуктовъ даже по двухнедѣльной пропорціи довольствія дѣйствующей арміи.

При такихъ условіяхъ Товарищество, не подвергаясь ни дѣйствительному учету показываемыхъ имъ цѣнъ, ни отвѣтственности за неисправность, имѣло полную возможность поставлять продукты только тамъ, гдѣ это для него было выгодно и удобно, и оставлять безъ всякаго исполненія наряды на поставку продуктовъ въ такихъ мѣстахъ, гдѣ пріобрѣтеніе продуктовъ было для него сколько-нибудь затруднительно или не вполнѣ выгодно. Только такими, крайне невыгодными для казны, условіями и ревнивою охраною со стороны полевого интендантства интересовъ Товарищества и объясняются тѣ огромныя затраты, которыя понесла казна: а) отъ пріема въ румынскіе склады и перевозки на дорого стоившемъ транспортѣ въ болгарскіе склады такихъ припасовъ, заготовка которыхъ должна была производиться Товариществомъ на мѣстѣ, въ Болгаріи, и б) отъ пріема какъ въ румынскіе, такъ и въ болгарскіе склады массы недоброкачественныхъ продуктовъ, и притомъ въ то время (1878 г.), когда въ громадныхъ заготовкахъ не было надобности. Всѣ эти невыгодныя стороны контракта хорошо понималъ Полевой Генералъ-Контролеръ, д. с. с. Черкасовъ, называя въ одномъ изъ донесеній Государственному Контролеру Грейгу заключенный съ Товариществомъ контрактъ «чудовищнымъ». Предотвратить заключеніе контракта онъ однако не могъ, такъ какъ контрактъ

былъ составленъ и заключенъ «въ секретѣ», и Полевой Контроль узналъ о немъ лишь изъ доставленнаго печатнаго экземпляра.

Контролю было необыкновенно трудно бороться съ нарушеніями Товариществомъ своихъ обязательствъ передъ казною. Насколько Товарищество оказалось неисправнымъ, можно видѣть изъ слѣдующихъ фактовъ, обнаруженныхъ Полевымъ Контролемъ.

При разсортировкѣ Филаретскаго склада, въ Бухарестѣ, въ бунтахъ зернового фуража оказалось 758 мѣшковъ, содержимое которыхъ состояло изъ сплошной массы земли, разнаго сора, мышеяди и отвѣсокъ, и 6.900 мѣшковъ совершенно заплѣсневѣлыхъ, не смотря на то, что наружный видъ ихъ показывалъ, что они не подвергались подмочкѣ. Кромѣ того, въ 72.000 четвертяхъ хранившейся въ этомъ складѣ муки оказалось на каждый пудъ по 5 фунтовъ излишка отрубей противъ установленной нормы, что́ на все количество муки составитъ слишкомъ 9.000 четвертей отрубей, поставленныхъ такимъ образомъ за муку.

Въ другомъ бухарестскомъ складѣ, на Торговитской станціи, поставленные Товариществомъ до 79.000 пуд. галетъ были, вмѣсто пшеничной муки, какъ слѣдовало по условіямъ поставки, приготовлены изъ смѣси пшеничной, кукурузной, ржаной муки и мякины, а нѣкоторая часть галетъ представляла твердую засушенную массу изъ не выкисшаго тѣста. Изъ этого же склада перевезено было значительное количество дурного качества сухарей во Фратешти. Какъ показало разсмотрѣніе, сухари эти прежде были забракованы въ Бухарестѣ особою коммисіею, но затѣмъ пріобрѣтены Товариществомъ и имъ сданы и приняты въ интендантскій складъ.

При сортировкѣ продуктовъ въ Петрошанахъ попадались мѣшки сухарей, перемѣшанныхъ съ кусками кирпича, дерева и разнымъ мусоромъ; въ другихъ мѣшкахъ оказались сухари и галеты, приготовленные изъ муки съ значительной примѣсью отрубей и иныхъ постороннихъ предметовъ. На означенныхъ мѣшкахъ было клеймо Товарищества по продовольствію арміи. Такихъ недоброкачественныхъ сухарей и галетъ найдено до 7.500 пуд. Независимо отъ сего, изъ этого же склада отправлено было въ Галацъ слишкомъ 9.000 пуд. сухарей, кои при ревизіи Полевого Контроля найдены по качеству сходными съ описанными выше. Въ іюнѣ 1877 г., т. е. во время наиболѣе благопріятное для заготовокъ и подвоза, въ Челпани, Сенешти, Узручени, Азучени и другихъ пунктахъ потребное количество продуктовъ не было вовсе заготовлено. Хлѣбъ найденъ недоброкачественнымъ въ Тура-Яломницѣ, Фокшанахъ, Текучѣ и другихъ пунктахъ. Овесъ и ячмень оказались почти повсемѣстно затхлыми и легковѣсными. Сѣно по всѣмъ актамъ значится недоброкачественнымъ, а въ нѣкоторыхъ пунктахъ,—напримѣръ, Милосешти, Франешти, Слатинѣ и др.,—оказалось до такой степени гнилымъ и негоднымъ, что употребленіе его

повлекло падежъ лошадей. 15 мая 1877 г. Генералъ-Контролеръ доложилъ Главнокомандующему о всѣхъ замѣченныхъ имъ неисправностяхъ Товарищества, доходившихъ до того, что гипсъ для госпиталя ставился съ пескомъ.

Затѣмъ, въ началѣ іюня 1877 г., Генералъ-Контролеръ вновь доложилъ Главнокомандующему о необходимости, во первыхъ, установить нормальныя цѣны, выше которыхъ Товарищество не должно было поставлять въ казну продукты, во вторыхъ, предоставить войскамъ самимъ довольствовать себя фуражемъ и, наконецъ, въ третьихъ, пополнять постоянные склады Румыніи распоряженіемъ интендантства, а не Товарищества. Докладъ этотъ вызвалъ предписаніе Полевому Интенданту Аренсу (13 іюля 1877 г.), чтобы впредь всѣ заготовленія въ предѣлахъ Румыніи производились по цѣнамъ, установленнымъ до самаго производства поставокъ. Однако, вопреки этому приказу, цѣны были опредѣлены интендантствомъ лишь въ апрѣлѣ 1878 г., когда война окончилась, миръ былъ заключенъ и началась эвакуація войскъ.

Какъ упоминалось выше, Товарищество на полученіе денегъ имѣло право лишь по представленіи оправдательныхъ документовъ. Между тѣмъ на практикѣ это требованіе контракта было въ корнѣ нарушено: Товариществу стали выдаваться милліонные авансы безъ документовъ. Такая система снабженія Товарищества деньгами обезпокоила Главнаго Интенданта, Генералъ-Адъютанта фонъ-Кауфмана. Выдавъ ассигновку на первый милліонъ (второй авансъ), названный генералъ доложилъ о своихъ недоумѣніяхъ Военному Министру. Резолюція послѣдняго—«подобныя крупныя суммы не могутъ быть отпускаемы по телеграммамъ, и въ особенности когда въ виду не имѣется свѣдѣній, на какомъ основаніи и на что сумма ассигнуется»,—была сообщена по принадлежности Начальнику Штаба, но успѣха не имѣла: по 4 марта 1878 г. авансовъ Товариществу было выдано на 61.000.000 руб. кред. и на 125.000 руб. зол.

Получивъ огромные авансы, Товарищество продолжало оставаться неисправнымъ. По донесенію Генералъ-Контролера отъ 11 января 1878 г., неисправности эти сдѣлались почти повсемѣстными. Неисправность Товарищества побудила Военнаго Министра вызвать въ Горный Студень Главнаго Интенданта, но дѣло отъ этого не измѣнилось: пострадалъ лишь Интендантъ арміи Аренсъ, замѣненный д. с. с. Россицкимъ, Товарищество же не только не было отстранено, но ему тогда же даны были «милліонные наряды» на поставку хлѣба во всѣ магазины и склады, на всю потребность арміи по 1 января 1878 г.

Когда Товариществомъ была сдѣлана попытка добиться для своихъ поставокъ утвержденія смѣтныхъ цѣнъ, составленныхъ весьма широко, Генералъ-Контролеръ немедленно сообщилъ о своихъ опасеніяхъ по сему предмету Генералъ-Адъютанту Грейгу. Въ результатѣ, послѣдній обратился къ

Великому Князю Главнокомандующему съ письмомъ, въ которомъ представлены были ненормальности въ отношеніяхъ между интендантствомъ и Товариществомъ.

«Въ бытность мою,—писалъ С. А. Грейгъ,—прошедшею осенью въ Горномъ Студенѣ, я докладывалъ Вашему Императорскому Высочеству о необходимости участія чиновъ Полевого Контроля въ коммисіи для разбора требованій Товарищества, и Вы изволили тогда же изъявить на это согласіе. Не смотря на это и неоднократныя мои чрезъ Полевой Контроль настоянія, коммисія лишь недавно открыла свои дѣйствія. Но дѣйствія эти уже при самомъ началѣ встрѣчаютъ со стороны Товарищества большія затрудненія. На предъявленное требованіе о доставленіи, согласно контракту, документовъ, опредѣляющихъ стоимость заготовленныхъ продуктовъ, Товарищество объяснило, что оно не намѣрено предъявлять документовъ и будетъ ходатайствовать предъ Вашимъ Императорскимъ Высочествомъ объ утвержденіи опредѣленныхъ цѣнъ. Между тѣмъ до свѣдѣнія моего дошло, что Товарищество домогается расчета не по нормальнымъ цѣнамъ, а по крайне высокимъ цѣнамъ смѣтнымъ, на основаніи коихъ ему выданы авансы. На случай, если бы подобное ходатайство дѣйствительно поступило къ Вашему Императорскому Высочеству, поставляю себѣ долгомъ, какъ по занимаемой мною по Высочайшему Государя Императора довѣрію должности, такъ и по чувству личной моей преданности къ Вашему Высочеству, убѣдительнѣйше просить Васъ отклонить такое домогательство Товарищества. Не говоря о новыхъ тяжелыхъ жертвахъ, которыя легли бы на государственное казначейство, охранять которое составляетъ главнѣйшую мою обязанность, такая новая не заслуженная льгота Товариществу произвела бы впечатлѣніе, предупредить которое, насколько отъ меня зависитъ, я считаю долгомъ совѣсти.»

Неприглядная дѣйствительность продовольствія арміи со всей откровенностью была изображена Государственнымъ Контролеромъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ его за 1878 годъ. Здѣсь были приведены на основаніи данныхъ фактической ревизіи статистическія свѣдѣнія о неисправности Товарищества по продовольствію арміи. По подсчетамъ оказалось, что съ января по май 1878 г. Товариществомъ не доставлено было сѣна ни болѣе ни менѣе, какъ 10.000.000 пуд., ячменя и овса 252.000 пуд., сухарей 183.000 пуд., соли 3.560 пуд., чая 3.650 пуд. и т. д.

«Громкій ропотъ на дѣйствія Товарищества,—писалъ Генералъ-Адъютантъ Грейгъ въ упомянутомъ отчетѣ,—слышался не только въ рядахъ нашихъ войскъ, гдѣ я не встрѣтилъ ни одного начальника, отъ отрядныхъ и корпусныхъ до ротныхъ и эскадронныхъ, которые не относились бы о немъ съ гнѣвнымъ порицаніемъ; дурная слава, какъ извѣстно Вашему Императорскому Величеству, разнеслась далеко за предѣлы раіона войны и извѣстна всей

Россіи, которая недоумѣваетъ, какимъ образомъ контрактъ, ежечасно нарушаемый Товариществомъ, однимъ лишь интендантствомъ хранился свято и ненарушимо». На подлинномъ Государь Собственноручно изволилъ начертать: «*Да.*»

Съ 1 іюня 1878 г. новымъ Главнокомандующимъ, Генералъ-Адъютантомъ графомъ Тотлебеномъ, дѣятельность Товарищества была прекращена, и въ дѣлѣ расчетовъ съ Товариществомъ Государственному Контролю пришлось принять самое живое участіе.

Для расчетовъ съ Товариществомъ настоятельно нужно было рѣшить вопросъ, слѣдовало ли Товариществу что-нибудь платить, или, наоборотъ, надлежало получить что-нибудь съ Товарищества государственному казначейству, въ возвратъ излишнихъ платежей. Въ сущности, окончательный расчетъ составить было нетрудно, выяснивъ предварительно количество поставленнаго и остановившись на тѣхъ или иныхъ цѣнахъ. Но этому препятствовали побочныя обстоятельства. До графа Тотлебена, тотчасъ же по вступленіи его въ должность Главнокомандующаго, дошли слухи, что Товарищество вмѣсто продуктовъ выдавало деньги, получая квитанціи якобы за сданные припасы. Такъ какъ это было дѣяніемъ уголовнаго характера, къ тому же осложненнаго денежнымъ штрафомъ, то явилась необходимость въ точномъ выясненіи такихъ противозаконныхъ актовъ. Съ этою цѣлью въ тылу арміи открыла дѣйствія Высочайше учрежденная подъ предсѣдательствомъ генералъ-лейтенанта Струкова коммисія, съ участіемъ представителя отъ Государственнаго Контроля, для раскрытія неправильныхъ дѣйствій Товарищества. Съ учрежденіемъ этой коммисіи, надъ дѣлами Товарищества стали работать двѣ параллельныхъ коммисіи, такъ какъ еще 22 марта 1878 г. при полевомъ интендантствѣ была образована повѣрочная, для разсмотрѣнія представленныхъ Товариществомъ квитанцій, коммисія подъ предсѣдательствомъ полковника Боровкова, также съ участіемъ представителя отъ Государственнаго Контроля.

По всѣмъ даннымъ, отъ обѣихъ упомянутыхъ коммисій трудно было ожидать скорыхъ результатовъ, если бы не одно обстоятельство, сразу подвинувшее вопросъ о расчетахъ и злоупотребленіяхъ впередъ.

Товарищество, получивъ авансовъ на 61.000.000 руб. кред. и 125.000 руб. зол., 28 апрѣля 1878 г. подало новое заявленіе о выдачѣ ему аванса, на этотъ разъ уже въ 10.000.000 руб., въ счетъ будто бы причитавшихся ему за поставки 18.000.000 руб. Для разсмотрѣнія сего ходатайства распоряженіемъ Главнокомандующаго графа Тотлебена была образована подъ предсѣдательствомъ Начальника артиллеріи арміи генерала Штадена особая коммисія, съ участіемъ въ ней Полевого Генералъ-Контролера Черкасова. Для послѣдняго такимъ образомъ открылась полная возможность представить заслуги Товари-

щества въ ихъ настоящемъ свѣтѣ. И дѣйствительно, въ сообщенной Черкасовымъ въ коммисію обширной запискѣ Главнокомандующій нашелъ *обвинительный актъ* не только противъ Товарищества, но и противъ полевого интендантства.

Разсмотрѣвъ эту записку, вмѣстѣ съ прочими трудами коммисіи генерала Штадена, Главнокомандующій послалъ въ С.-Петербургъ Военному Министру, для доклада Государю Императору, донесеніе, даже по буквѣ сходное съ заключеніемъ Генералъ-Контролера, о томъ: 1) что интендантами Аренсомъ и Россицкимъ во всю войну не исполнялась непремѣнная воля Главнокомандующаго объ установленіи заранѣе опредѣленныхъ цѣнъ для заготовокъ; 2) подъ разными предлогами затягивалось учрежденіе указанной Главнокомандующимъ коммисіи для повѣрки счетовъ, съ оставленіемъ безъ вниманія уклоненія Товарищества отъ доставленія ихъ; 3) безъ законнаго изслѣдованія были оставлены Россицкимъ представленныя на утвержденіе Его Высочества цѣны Товарищества, при чемъ тайный совѣтникъ Россицкій имѣлъ смѣлость удостовѣрить, что цѣны Товарищества составляютъ въ общей сложности пониженіе противу смѣтныхъ цѣнъ, тогда какъ въ дѣйствительности онѣ составляли превышеніе на одномъ курсѣ нашего кредитнаго рубля отъ 17 до 19 мил. руб., не говоря уже о цѣнахъ для госпиталей, которыя представляютъ превышеніе противъ смѣтныхъ цѣнъ въ нѣсколько разъ, кромѣ указаннаго выше превышенія по курсу кредитнаго рубля; 4) Россицкимъ испрошены были 10% вознагражденія Товариществу и особая плата за перевозку отъ Дуная до Балканъ, на что Товарищество, переставъ быть коммисіонеромъ, за утвержденіемъ для него постоянныхъ цѣнъ, не имѣло уже никакого права; 5) Россицкимъ и Аренсомъ не были приняты настоятельныя, закономъ указанныя, мѣры для побужденія Товарищества къ исполненію его контрактныхъ обязанностей по своевременной и доброкачественной поставкѣ продуктовъ, не смотря на заявленія о томъ войскъ, госпиталей, Полевого Контроля и даже Его Императорскаго Высочества Наслѣдника Цесаревича, каковую вину Россицкій усугубилъ принятіемъ на себя смѣлости ходатайствовать о сложеніи съ Товарищества всѣхъ взысканій и неустоекъ, выставляя при этомъ на видъ, что и Товарищество въ этомъ отношеніи имѣетъ претензіи къ казнѣ; хотя на такое ходатайство,—добавлялъ отъ себя графъ Тотлебенъ,—не объявлено никакой воли Его Императорскаго Высочества, но фактъ этотъ указываетъ, съ одной стороны, на явное пренебреженіе къ нуждамъ и лишеніямъ, которымъ подверглась армія вслѣдствіе неисправности Товарищества, а съ другой—на стремленіе дѣйствовать въ пользу Товарищества, и 6) Россицкимъ переданы были Товариществу, безъ всякой уважительной причины, заключенные съ константинопольскими купцами контракты и выданы ему же, безъ всякаго законнаго основанія, продукты изъ казен-

ныхъ магазиновъ, каковыя дѣйствія, составляя превышеніе власти, не имѣли другой цѣли, какъ выгоду Товарищества къ явному ущербу казны.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Главнокомандующій докладывалъ, что въ совершеніи означенныхъ незаконныхъ дѣйствій не могло быть безучастнымъ и Товарищество.

Въ результатѣ, по Высочайшему повелѣнію 6 октября 1878 г. была образована особая слѣдственная коммисія подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Адъютанта Глинки-Маврина, для производства строгаго формальнаго разслѣдованія всѣхъ дѣйствій полевого интендантства, совокупно съ разсмотрѣніемъ злоупотребленій со стороны Товарищества. Въ составъ этой коммисіи, открывшей свои дѣйствія въ Одессѣ, былъ назначенъ отъ Государственнаго Контроля Оберъ-Контролеръ Мининъ.

Замедленіе въ дѣйствіяхъ коммисіи, а также то обстоятельство, что Глинка-Мавринъ придавалъ самое важное значеніе не изслѣдованію совмѣстныхъ злоупотребленій интендантства и Товарищества, на чемъ настаивали Полевой Генералъ-Контролеръ и графъ Тотлебенъ предъ ея учрежденіемъ, а скорѣйшему расчету съ Товариществомъ и даже удовлетворенію его ходатайства впредь до расчета,— повлекли за собой командированіе въ ноябрѣ 1879 г., по Высочайшему повелѣнію, Члена Государственнаго Совѣта т. с. Старицкаго для ознакомленія на мѣстѣ съ положеніемъ дѣла и представленія Его Величеству доклада о встрѣчаемыхъ въ движеніи онаго затрудненіяхъ и мѣрахъ для правильнаго и скорѣйшаго его разрѣшенія. Результатомъ этой командировки былъ совмѣстный докладъ Военнаго Министра и Государственнаго Контролера Его Величеству объ учрежденіи особой расчетной коммисіи подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта Старицкаго, съ правами Военнаго Совѣта и подчиненіемъ Правительствующему Сенату, и о передачѣ слѣдствія по противозаконнымъ дѣйствіямъ Товарищества и интендантства въ военно-судебное вѣдомство, удостоившійся Высочайшаго утвержденія 8 мая 1880 г. Членомъ коммисіи отъ Государственнаго Контроля былъ назначенъ д. с. с. Иващенковъ.

Въ результатѣ работъ коммисіи, размѣръ причитавшагося Товариществу платежа, вмѣсто окончательно заявленной имъ въ коммисіи Глинки-Маврина претензіи въ суммѣ 30.419.911 руб. метал., былъ опредѣленъ въ 10.078.149 р. метал. и 10.046 руб. кред., каковыя деньги, за вычетомъ изъ нихъ 51.070 руб. метал. въ возмѣщеніе судебныхъ издержекъ, были выданы Товариществу на основаніи Высочайше утвержденнаго 12 января 1882 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта. Расчетъ этотъ однако не оказалъ вліянія на ходъ слѣдственныхъ дѣйствій. Дѣло б. Полевого Интенданта т. с. Россицкаго, по обвиненію его въ неправильныхъ дѣйствіяхъ при установленіи цѣнъ для расчета съ Товариществомъ, окончилось въ 1883 году, въ С.-Петербургскомъ Военно-

Окружном Судѣ, полнымъ осужденіемъ Россицкаго и нѣкоторыхъ его помощниковъ.

Не лучшими результатами сопровождалась и непосредственная дѣятельность военнаго вѣдомства по заготовленіямъ для войскъ припасовъ продовольствія и фуража, предпринятымъ до заключенія контракта съ Товариществомъ Грегеръ, Горвицъ и Коганъ.

При повѣркѣ этихъ заготовленій Полевой Контроль обнаружилъ, что часть находившихся въ продовольственныхъ складахъ провіанта и фуража, вслѣдствіе небрежнаго пріема и храненія, подверглась уже порчѣ и что ежемѣсячнаго свидѣтельства, установленнаго для военнаго времени съ цѣлью предупрежденія порчи и растраты запасовъ, не производилось. По докладѣ объ этомъ Великому Князю Главнокомандующему, Его Императорское Высочество приказалъ образовать при двухъ важнѣйшихъ складахъ, находившихся въ Кишиневѣ, особыя коммисіи, съ участіемъ въ нихъ чиновъ Полевого Контроля, поручивъ этимъ коммисіямъ раздѣлить припасы на годные и негодные и выяснить причины порчи. Затѣмъ подобныя коммисіи образованы были и для складовъ, находившихся въ Тирасполѣ и Бендерахъ и при станціяхъ желѣзной дороги въ Пырлицѣ и Раздѣльной. Назначенныя Главнокомандующимъ коммисіи обнаружили значительныя растраты и опредѣлили происшедшіе отъ упущеній и злоупотребленій убытки казны въ 1.130.000 руб.

Кромѣ отмѣченныхъ непорядковъ и злоупотребленій въ довольствіи арміи, фактическою ревизіею Полевого Контроля было обнаружено неудовлетворительное состояніе госпитальной части и транспортовъ: госпитали крайне неисправно снабжались продовольственными припасами и вещами, и притомъ—весьма часто недоброкачественными; печальное же положеніе транспортовъ дѣйствующей арміи обратило на себя личное вниманіе Государя Императора, и Его Величеству благоугодно было, чрезъ Военнаго Министра, потребовать отъ Полевого Генералъ-Контролера подробныхъ соображеній и свѣдѣній, извлеченныхъ изъ дѣлъ Полевого Контроля, о тѣхъ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ, которыя дошли до свѣдѣнія Его Величества. Соображенія эти были доложены Государю Императору Военнымъ Министромъ, и для разслѣдованія дѣла, по Высочайшему повелѣнію, была назначена особая коммисія, подъ предсѣдательствомъ генералъ-лейтенанта графа Олсуфьева, которою не только были обнаружены слѣды явныхъ злоупотребленій въ вольнонаемныхъ транспортахъ, но и взысканы значительныя передачи подрядчикамъ казенныхъ денегъ, въ общей сложности простиравшіяся до 11.000.000 руб.

Въ большей или меньшей степени упущенія и злоупотребленія были обнаружены Полевымъ Контролемъ и въ другихъ частяхъ войскового хозяйства (артиллерійской, инженерной, почтовой, военныхъ сообщеній) Дунайской арміи, а равно и Кавказской.

Полевой Контроль, стремясь, насколько позволялъ объемъ предоставленныхъ ему правъ, ограждать казну отъ напрасныхъ и незаконныхъ расходовъ, а войска отъ недостатка снабженія, постоянно и неуклонно доводилъ до свѣдѣнія Главнокомандующихъ обѣихъ армій о всѣхъ недостаткахъ, упущеніяхъ и злоупотребленіяхъ, обнаруженныхъ въ военномъ хозяйствѣ.

По актамъ и заявленіямъ Контроля нерѣдко растраты (правда, сравнительно незначительныя) пополнялись, виновныя лица смѣщались съ должности, негодные продукты и вещи замѣнялись соотвѣтствующими своему назначенію. Но въ огромномъ большинствѣ случаевъ усилія Полевого Контроля не могли предупредить разнаго рода безпорядковъ уже по самому характеру его дѣятельности, лишенной права предварительнаго контроля.

Естественно, что со стороны подлежавшихъ ревизіи управленій и лицъ, заинтересованныхъ въ сокрытіи своихъ упущеній и злоупотребленій, Полевой Контроль нерѣдко встрѣчалъ препятствія самаго разнообразнаго характера— отъ замаскированнаго вплоть до самаго откровеннаго противодѣйствія. Такъ, полевое интендантство старалось затягивать образованіе разнаго рода коммисій, назначавшихся Главнокомандующими по представленіямъ Полевого Контроля, и подъ различными предлогами преждевременно прекращать ихъ дѣятельность. Нѣкоторыя управленія возбуждали предварительную переписку о правѣ Полевого Контроля производить ту или иную повѣрку, казалось бы, не подлежавшемъ сомнѣнію, или оспаривали правильность принятыхъ Контролемъ способовъ повѣрки казеннаго имущества.

Характерный случай имѣлъ мѣсто въ іюнѣ 1877 года, при произведенной Полевымъ Котролемъ, съ участіемъ представителей отъ войскъ и военнаго врача, повѣркѣ Тифлисскаго продовольственнаго магазина. Хранившійся въ послѣднемъ провіантъ, въ количествѣ болѣе 40.000 пудовъ муки, привезенный изъ Одессы, былъ признанъ ревизовавшими весьма недоброкачественнымъ, и при этомъ два куля были опечатаны печатями полевого оберъ-контролера. Впослѣдствіи, по распоряженію Генералъ-Адъютанта князя Святополкъ-Мирскаго, качество упомянутой муки было переосвидѣтельствовано двумя чинами военнаго вѣдомства, но уже безъ участія Полевого Контроля, а испеченный изъ нея хлѣбъ былъ признанъ Военно-Окружнымъ Совѣтомъ годнымъ къ употребленію. Вслѣдъ за симъ обнаружилось, что наложенныя оберъ-контролеромъ печати были самовольно сняты смотрителемъ магазина. Имѣя въ виду уголовный характеръ самаго проступка и что самовольное снятіе печатей, наложенныхъ контрольными чинами при фактической повѣркѣ, представляло собою одинъ изъ самыхъ грубыхъ способовъ противодѣйствія Полевому Контролю въ исполненіи имъ своихъ обязанностей, по представленію Полевого Генералъ-Контролера, а затѣмъ Товарища Государственнаго Контролера Статсъ-Секретаря Островскаго, дѣлу былъ данъ законный ходъ.

Тѣмъ не менѣе, не смотря на всѣ эти препятствія, дѣятельность Полевого Контроля нашла себѣ сочувственную и лестную оцѣнку. Генералъ-Адъютантъ Грейгъ имѣлъ счастіе слышать отъ Государя Наслѣдника Цесаревича самый милостивый отзывъ о состоявшемъ при отрядѣ Его Высочества контрольномъ надзорѣ, а всѣ начальники войскъ, не исключая Главнокомандующаго графа Тотлебена, съ которыми Государственный Контролеръ видѣлся въ Болгаріи и Румыніи, съ благодарностью и уваженіемъ относились къ трудамъ и заботливости чиновъ Полевого Контроля. Великій Князь Главнокомандующій Кавказскою арміею, въ виду оказавшейся пользы фактической повѣрки военно-хозяйственныхъ учрежденій во время военныхъ дѣйствій, призналъ желательнымъ сохранить фактическую ревизію во ввѣренномъ Его Высочеству округѣ и въ мирное время.

Первый опытъ учрежденія фактическаго контроля въ раіонѣ военныхъ дѣйствій съ полною убѣдительностью доказалъ пользу и необходимость такого контроля для казны и войскъ. Но этотъ же опытъ обнаружилъ нѣкоторыя недостатки Временнаго Положенія 21 февраля 1877 г., по силѣ котораго кругъ дѣйствій Полевого Контроля ограничивался раіономъ военныхъ дѣйствій и названному Контролю не было предоставлено правъ *предварительной* ревизіи. Означенныя ограниченія не замедлили сказаться на практикѣ. Такъ, Полевому Контролю Дунайской арміи на первыхъ же шагахъ своей дѣятельности пришлось натолкнуться на массу гніющихъ продуктовъ, заготовленныхъ для нуждъ арміи «попеченіемъ» военнаго вѣдомства во внутреннихъ округахъ Россіи, безъ участія контрольнаго надзора. Точно также и въ Одесскомъ округѣ были обнаружены со стороны распорядителей заготовленій для нуждъ интендантскаго и артиллерійскаго вѣдомствъ такія неправильности и нехозяйственность, которыя причинили казнѣ убытковъ на сумму около 700.000 руб.

Убѣдительный примѣръ въ данномъ отношеніи представляетъ также снабженіе военно-временныхъ госпиталей дѣйствующей Дунайской арміи потребнымъ для нихъ имуществомъ. Означенные госпитали были снабжены всѣмъ имуществомъ и обозомъ—въ Кіевскомъ округѣ изъ Кіевскаго вещевого склада, въ Харьковскомъ—изъ Кременчугскаго склада, въ Варшавскомъ—изъ Брестъ-Литовскаго и въ Московскомъ—изъ Московскаго вещевого склада. Состояніе госпитальнаго имущества оказалось однако, при фактической ревизіи Полевого Контроля, въ крайнемъ безпорядкѣ и явно неудовлетворительныхъ качествъ, вслѣдствіе чего Полевымъ Контролемъ возбужденъ былъ вопросъ о разсортировкѣ всего интендантскаго имущества военно-временныхъ госпиталей особыми коммисіями, съ тѣмъ, чтобы негодныя вещи были предъявлены интендантству для замѣны ихъ доброкачественными. Однако отъ такой замѣны интендантство категорически отказалось, на томъ основаніи, что госпиталями о негодности вещей не было сдѣлано заявленій въ установленный Положеніемъ о вещевомъ доволь-

ствіи 14-дневный срокъ. Между тѣмъ со стороны госпиталей означенныхъ заявленій и не могло послѣдовать, такъ какъ интендантство повидимому весьма предусмотрительно приняло съ своей стороны мѣры къ назначенію начальниками военно-временныхъ госпиталей смотрителей тѣхъ самыхъ вещевыхъ складовъ, изъ которыхъ госпитали были спабжены негоднымъ имуществомъ.

Равнымъ образомъ, за отсутствіемъ во Временномъ Положеніи указаній о правѣ Полевого Контроля производить повѣрку денежныхъ выдачъ прежде ихъ совершенія, внѣ контрольнаго надзора оказались не только всѣ крупныя операціи, но и всѣ выдававшіеся на удовлетвореніе разныхъ потребностей значительные авансы, доходившіе иногда до нѣсколькихъ сотъ тысячъ рублей.

Точно также Полевой Контроль не имѣлъ возможности предупреждать упущенія и злоупотребленія, имѣвшія послѣдствіемъ крупные убытки казны, по производству разнаго рода хозяйственныхъ операцій военнаго времени (главнымъ образомъ интендантскихъ): хотя ему и было предоставлено право присутствовать при производствѣ торговъ на поставку всѣхъ предметовъ войскового довольствія, но на практикѣ это право не имѣло почти никакого примѣненія, такъ какъ контракты на производство крупныхъ хозяйственныхъ операцій заключались негласно, безъ торговъ.

Тѣмъ не менѣе, при всѣхъ указанныхъ пробѣлахъ и недостаткахъ въ дѣятельности Полевого Контроля, учрежденіе сего послѣдняго нельзя не признать крупною заслугою Генералъ-Адъютанта Грейга.

Послѣдующая документальная ревизія расходовъ за войну 1877—78 г.г. была возложена частью на мѣстныя контрольныя палаты, частью на особо учрежденную 1 іюля 1879 г. Временную Контрольную Коммисію въ г. Одессѣ, при чемъ къ обязанностямъ контрольныхъ палатъ относилась ревизія вызванныхъ войною расходовъ, произведенныхъ внутри Имперіи, работы же Контрольной Коммисіи находились въ тѣсной, непосредственной связи съ дѣятельностью закрытыхъ учрежденій Полевого Контроля, дѣла котораго были переданы въ названную Коммисію. Согласно положенію объ этой послѣдней, на нее были возложены: а) ревизія отчетности по денежнымъ оборотамъ полевыхъ казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ въ раіонѣ военныхъ дѣйствій, б) ревизія отчетности распорядительныхъ учрежденій и войскъ въ отпущенныхъ имъ суммахъ, в) повѣрка отчетности по оборотамъ матеріальнаго имущества, въ раіонѣ военныхъ дѣйствій сосредоточеннаго, и г) повѣрка произведенныхъ внутри Имперіи расходовъ для арміи, отчетность въ коихъ, по связи съ оборотами арміи, признано было полезнымъ передать въ Коммисію. Въ исполненіе данныхъ Государственнымъ Контролеромъ указаній, Контрольная Коммисія обратила особое вниманіе на переданныя ей дѣла Полевого Контроля. Принимая дѣятельное участіе въ надзорѣ на мѣстахъ за

заготовленіемъ, храненіемъ и расходованіемъ матеріальнаго имущества, Полевой Контроль въ своихъ дѣлахъ и документахъ сгруппировалъ весьма важные матеріалы какъ для оцѣнки правильности и хозяйственности заготовительныхъ операцій, такъ и для убѣжденія въ дѣйствительности и своевременности употребленія казеннаго имущества по его назначенію. Такимъ образомъ тщательность и полнота документальной ревизіи необходимо обусловливалась соображеніемъ съ актами Полевого Контроля, вслѣдствіе чего дѣятельность Контрольной Коммисіи въ значительной мѣрѣ являлась продолженіемъ труда, начатаго Полевымъ Контролемъ.

Въ цѣляхъ наиболѣе успѣшнаго и скорѣйшаго окончанія ревизіи отчетности по расходамъ въ раіонѣ войны—особенно въ виду того соображенія, что замедленіе въ ревизіи могло повлечь за собою значительные убытки казны, вслѣдствіе трудности и даже совершенной невозможности съ теченіемъ времени разыскать лицъ, виновныхъ въ ущербѣ казеннаго имущества,—признано было необходимымъ подвергнуть тщательному ревизіонному изслѣдованію, по каждой категоріи отчетности, наиболѣе существенные, въ денежномъ и матеріальномъ отношеніяхъ, виды расходовъ, допустивъ нѣкоторые облегчительные пріемы въ повѣркѣ остальныхъ, менѣе важныхъ.

На ревизію Контрольной Коммисіи поступило одной лишь денежной отчетности на 403 мил. руб.

При повѣркѣ *войсковой* отчетности названною Коммисіею были обнаружены: неправильности въ расходованіи звонкой монеты; невозвращеніе въ казну и непоказаніе къ зачету остаточныхъ денегъ и припасовъ; требованія въ излишнихъ размѣрахъ денежнаго содержанія, продовольственныхъ припасовъ и топлива; выдачи жалованья и единовременныхъ пособій на большее, чѣмъ положено по штатамъ, число людей; отпускъ полевыхъ порціоновъ за время пребыванія частей войскъ въ предѣлахъ Имперіи; требованія суммъ на содержаніе больныхъ въ войсковыхъ лазаретахъ не на наличное, а на штатное число людей и т. п. Общая сумма оборотовъ, оставленныхъ безъ утвержденія вслѣдствіе приведенныхъ неправильностей, къ 1 января 1882 г. достигла 6.900.000 руб. Въ томъ числѣ было къ означенному сроку обращено въ начетъ на войска 830.311 руб., изъ коихъ 163.729 руб. къ тому же сроку были внесены въ государственное казначейство.

Ревизіею *продовольственныхъ складовъ* бывшей дѣйствующей арміи были открыты случаи пріема въ склады недоброкачественныхъ продуктовъ, неудовлетворительнаго храненія ихъ и напрасной перевозки испорченныхъ продуктовъ изъ склада въ складъ; по нѣкоторымъ же складамъ выяснена была растрата продуктовъ и непоказаніе полученныхъ продуктовъ на приходѣ. Происшедшіе отъ сего убытки казны къ 1 января 1882 году выразились въ общей суммѣ до 3.000.000 руб.

Результатомъ повѣрки отчетности 42 военно-временныхъ госпиталей бывшей дѣйствующей арміи было неутвержденіе Коммисіею расходовъ на сумму 1.500.000 руб.

Помимо сего, Контрольною Коммисіею были обнаружены крупныя упущенія и злоупотребленія по производству и оплатѣ разнаго рода хозяйственныхъ операцій, напр.: по поставкѣ хлѣба статскимъ совѣтникомъ Фалѣевымъ (убытокъ казны—91.174 руб. звонкою монетою); по постройкѣ дѣйствительнымъ статскимъ совѣтникомъ Поляковымъ Фратештско-Зимницкой желѣзной дороги и желѣзнодорожныхъ линій отъ г. Систова къ г.г. Бѣлѣ и Тырнову (признано неправильно израсходованными 1.678.150 руб. кред. и сомнительными—580.985 руб. золот.); по поставкѣ сухарей полковникомъ Изенбекомъ (650.000 руб.); по заготовленію для бывшей дѣйствующей арміи конскихъ консервовъ (убытокъ казны—5.000.000 руб.), и по многимъ другимъ операціямъ.

Общая сумма убытковъ казны, расходовъ, признанныхъ неправильными, разнаго рода взысканій и начетовъ, опредѣленныхъ Коммисіею, по даннымъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Государственнаго Контролера за 1879—1882 года, простиралась свыше 20.000.000 руб., не считая убытковъ, понесенныхъ казною отъ преувеличенія цѣнъ, установленныхъ Главнокомандующимъ въ 1878 году, по докладу интенданта Россицкаго, для расчетовъ съ Товариществомъ Грегеръ, Горвицъ и Коганъ.

XIII.

Вторично Полевой Контроль призванъ былъ къ дѣятельности, по желанію Его Императорскаго Высочества Намѣстника Кавказа, во время Ахалъ-Текинской экспедиціи 1880—1881 годовъ.

Учрежденію Полевого Контроля при экспедиціонномъ отрядѣ придавалъ особое значеніе Начальникъ сего отряда, Генералъ-Адъютантъ Скобелевъ, который неоднократно высказывалъ, что безъ фактическаго контроля, подобнаго тому, какой дѣйствовалъ во время Восточной войны 1877—1878 годовъ, онъ не приметъ начальствованія экспедиціею. Столь рѣшительное заявленіе Начальника экспедиціи станетъ вполнѣ понятнымъ, если принять во вниманіе еще не успѣвшее остыпуть впечатлѣніе отъ дѣятельности интендантства и другихъ вѣдомствъ въ упомянутую войну, а съ другой стороны—всю опасность положенія, въ которомъ могъ оказаться экспедиціонный отрядъ въ глубинѣ пустынnаго ахалъ-текинскаго оазиса среди враждебныхъ русскимъ отважныхъ и предпріимчивыхъ туркменскихъ племенъ—въ случаѣ несвоевременнаго снабженія отряда всякаго рода припасами, и притомъ негодными къ употребленію.

По Высочайше утвержденному 5 мая 1880 года Положенію о Полевомъ Контролѣ при войскахъ, дѣйствующихъ въ Закаспійскомъ краѣ, въ существѣ своемъ одинаковому съ Временнымъ Положеніемъ 1877 года, Контроль долженъ былъ состоять изъ оберъ-контролера, завѣдывающаго контролемъ, двухъ контролеровъ и трехъ помощниковъ контролера. Число контролеровъ и ихъ помощниковъ могло быть измѣняемо, по мѣрѣ надобности, Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Главнокомандующимъ Кавказскою арміею.

Права и обязанности корпуснаго оберъ-контролера, опредѣленныя Положеніемъ 21 февраля 1877 года, были присвоены оберъ-контролеру, завѣдывавшему полевымъ контролемъ, а сказанное въ упомянутомъ Положеніи объ оберъ-контролерахъ было отнесено къ контролерамъ Закаспійскаго Полевого Контроля. Порядокъ дѣйствія чиновъ названнаго Контроля и отношенія ихъ къ военному начальству опредѣлялись особою инструкціею, утвержденною Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Главнокомандующимъ Кавказскою арміею.

Во вниманіе къ указаніямъ опыта войны 1877—1878 г. въ означенной инструкціи были измѣнены и дополнены соотвѣтствующіе параграфы инструкціи 1877 года. Такъ, напр., было опредѣлено, что въ случаѣ отдачи поставокъ предметовъ войскового довольствія безъ торговъ начальники отдѣловъ отряднаго управленія должны были сообщать оберъ-контролеру копіи съ докладовъ объ избраніи того или другого способа заготовокъ, на случай имѣвшихъ послѣдовать со стороны Полевого Контроля возраженій или замѣчаній противъ избраннаго способа или противъ условій исполненія заготовокъ. Чинамъ Полевого Контроля засимъ предоставлялось право удостовѣряться лично и по документамъ войскъ и отряднаго казначейства въ томъ, своевременно ли получаютъ войска денежное довольствіе и снабжены ли они въ надлежащемъ размѣрѣ запасомъ провіанта. Инструкціей предусматривалась и предварительная ревизія денежныхъ выдачъ, въ случаѣ признанія со стороны командующаго отрядомъ такой ревизіи необходимою.

Оберъ-контролеромъ Полевого Контроля въ Закаспійскомъ краѣ, по представленію Государственнаго Контролера, Высочайшимъ приказомъ 5 мая 1880 года былъ назначенъ Управляющій Туркестанскою Контрольною Палатою—дѣйствительный статскій совѣтникъ В. П. Черевантскій.

Опредѣленное Положеніемъ число контрольныхъ чиновъ на первыхъ же порахъ дѣятельности Полевого Контроля оказалось недостаточнымъ. По мѣрѣ развитія военно-хозяйственныхъ операцій участіе чиновъ Полевого Контроля требовалось въ Красноводскѣ, Чикишлярѣ и въ передовомъ отрядѣ. Между этими пунктами совершалось главнѣйшее движеніе грузовъ, требовавшее тщательнаго наблюденія за отпускомъ въ транспорты продуктовъ и матеріаловъ и принятіемъ ихъ въ мѣстахъ сдачи. Сверхъ того, въ

каждомъ изъ этихъ пунктовъ находились: полевое казначейство, продовольственный магазинъ, врачебныя учрежденія и склады разнаго рода, а въ Чикишлярѣ и Красноводскѣ производился пріемъ продуктовъ и матеріаловъ, доставлявшихся съ западнаго берега Каспія. Нерѣдко присутствіе чиновъ Полевого Контроля требовалось въ теченіе однѣхъ сутокъ въ двухъ и трехъ коммисіяхъ. Кромѣ того чины Полевого Контроля обязаны были производить фактическую повѣрку хозяйственныхъ учрежденій, находившихся на линіяхъ сообщеній передового отряда съ Красноводскомъ и Чикишляромъ. Въ виду этого, по представленію Оберъ-Контролера отряда, поддержанному Начальникомъ экспедиціи, составъ Полевого Контроля былъ усиленъ добавленіемъ одного контролера, однимъ помощникомъ контролера и однимъ канцелярскимъ чиновникомъ. «Оберъ-Контролеръ,—телеграфировалъ Государственному Контролеру Генералъ-Адъютантъ Скобелевъ,—обратился къ Вашему Высокопревосходительству объ усиленіи личнаго состава Контроля. Убѣдившись на дѣлѣ въ громадной пользѣ Контроля при отрядѣ, присоединяю свою просьбу къ просьбѣ Черевансккаго. Увѣренъ, что Контроль явится могущественнымъ подспорьемъ порученному мнѣ дѣлу.» Однако и послѣ указаннаго усиленія для дѣятельности на всемъ пространствѣ обѣихъ коммуникаціонныхъ линій—Михайловской и Атрекской—чиновъ Контроля было недостаточно.

Занятія Контроля начались еще по сю сторону Каспійскаго моря. Поставка припасовъ, необходимыхъ для экспедиціи, производилась въ четырехъ портахъ европейскаго побережья Каспія: Астрахани, Петровскѣ, Баку и Ленкорани, откуда припасы доставлялись моремъ въ Чикишляръ и Красноводскъ. Въ составъ коммисій, назначенныхъ для пріема припасовъ и состоявшихъ подъ предсѣдательствомъ чиновъ интендантскаго управленія, были назначены и чины Полевого Контроля, въ помощь которымъ распоряженіемъ Государственнаго Контролера были командированы опытные чиновники Астраханской, Бакинской и Тифлисской Контрольныхъ Палатъ.

Въ самомъ началѣ дѣятельности Полевому Контролю пришлось встрѣтиться съ нѣкоторыми явленіями, отчасти напоминавшими тѣ, которыя такъ затрудняли его дѣйствія во время войны 1877—1878 годовъ на Дунаѣ и за Кавказомъ, а именно—съ черезмѣрною снисходительностью пріемныхъ коммисій къ качеству предъявляемыхъ къ пріему припасовъ и съ наклонностью приписывать законныя требованія чиновъ Полевого Контроля ихъ придирчивости. Благодаря однако содѣйствію главнымъ образомъ членовъ-врачей, чинамъ Контроля удавалось въ большинствѣ случаевъ отстоять свои требованія и черезъ то избавлять войска и казну отъ пріема негодныхъ и вредныхъ для здоровья войскъ припасовъ.

Относительно заготовленія припасовъ для Ахалъ-Текинской экспедиціи строгая разборчивость была тѣмъ необходимѣе, что припасы эти приходи-

лось перевозить на далекое разстояніе, и пріемъ негодныхъ или близкихъ къ порчѣ припасовъ, помимо прямого ущерба, вовлекалъ бы казну въ убытки по долгой, затруднительной и дорого стоющей перевозкѣ.

Количество забракованныхъ пріемными коммисіями припасовъ, особенно въ началѣ, было весьма значительно. Такъ, напр., весь предъявленный къ пріему въ Астрахани въ іюнѣ 1880 г., въ количествѣ 17.500 пудовъ, картофель былъ безусловно забракованъ. Были однако случаи, въ которыхъ бдительность чиновъ Полевого Контроля была не въ силахъ предупредить пріемъ предметовъ не вполнѣ соотвѣтственнаго съ условіями поставки качества. Такъ, по договору, поставщики обязаны были поставлять овесъ не сорный, безъ всякихъ постороннихъ примѣсей; между тѣмъ овесъ поставлялся съ примѣсью куколя, и, не смотря на протестъ противъ пріема такого овса со стороны Полевого Контроля и врача, коммисія признала возможнымъ принять овесъ, съ нѣкоторою лишь скидкою въ мѣрѣ.

Тѣмъ не менѣе, въ общемъ итогѣ, дѣятельность пріемныхъ коммисій привела къ удовлетворительнымъ результатамъ. Припасы, доставленные въ Закаспійскій край для Ахалъ-Текинскаго отряда, были, за немногими исключеніями, хорошаго качества и по своему количеству удовлетворяли потребностямъ отряда.

«Разбирая дѣйствія Контроля на западномъ берегу,—писалъ М. Д. Скобелевъ,—должно подивиться и дѣятельности, и опытному, практическому направленію его дѣйствій. Я еще разъ имѣлъ случай убѣдиться въ той поистинѣ громадной пользѣ, которую приноситъ это учрежденіе при войскахъ въ военное время, и еще въ томъ доблестномъ духѣ служебной исполнительности, которою воодушевлены чиновники, служащіе въ этомъ столь почитаемомъ государственномъ учрежденіи. Такое же впечатлѣніе произвелъ на всѣхъ людей порядочныхъ и Контроль въ бывшей дѣйствующей арміи».

На восточной сторонѣ Каспійскаго моря ревизіонныя дѣйствія Полевого Контроля заключались въ повѣркѣ кассъ Полевого Казначейства, въ осмотрѣ продовольственныхъ и вещевыхъ складовъ въ Красноводскѣ, Чикишлярѣ и на пути дальнѣйшаго слѣдованія войскъ, въ ревизіи другихъ видовъ казеннаго имущества и, наконецъ, въ предварительной повѣркѣ денежныхъ выдачъ. Кромѣ того, такъ какъ Оберъ-Контролеръ удостовѣрился, что не всѣ продукты перевозились въ пункты восточнаго берега Каспія послѣ предварительнаго свидѣтельствованія коммисіями, то было признано полезнымъ до направленія къ войскамъ передового отряда свидѣтельствовать ихъ въ Красноводскѣ и Чикишлярѣ особыми коммисіями. Въ кассахъ Полевого Казначейства никакихъ неправильностей не было обнаружено. Повѣрка казеннаго имущества по качеству припасовъ и вещей приводила, за немногими исклю-

ченіями, къ благопріятному заключенію о надлежащей сохранности казеннаго имущества.

Болѣе поводовъ къ замѣчаніямъ подавали случаи убыли припасовъ во время ихъ перевозки, что въ особенности встрѣчалось при перевозкѣ на верблюдахъ. Такъ, при перевозкѣ въ іюнѣ 1880 г. муки, сухарей, крупы и овса между Дузъ-олумомъ, Хаджи-кала и Бами, на разстояніи отъ 80 до 130 верстъ, изъ 32.545 пудовъ груза, значившагося въ накладныхъ, не оказалось въ наличности 1.794 пудовъ, тогда какъ крайній предѣлъ допускаемой закономъ раструски не долженъ былъ превышать 454 пудовъ. Столь же значительныя утраты наблюдались и при перевозкѣ такъ называемой морской провизіи (сорочинская крупа, перецъ, лавровый листъ, лукъ, чеснокъ, масло, уксусъ, фруктовая кислота, зелень въ консервахъ и противоцинготные продукты), чая и сахара. Чрезмѣрность убыли объяснялась тѣмъ, что вожаки верблюдовъ, пользуясь огромнымъ протяженіемъ каравана (4—6 верстъ) и несоразмѣрно малымъ числомъ наблюдавшаго за ними конвоя (20—30 человѣкъ), не только расхищали перевозимые припасы, но, для облегченія верблюдовъ, нерѣдко бросали вьюки по дорогѣ въ песокъ. Несомнѣнно однакоже, что на размѣръ убыли имѣла вліяніе и дѣйствительная раструска, происходившая отъ непрочности мѣшковъ и отъ умышленной порчи ихъ верблюдовожатыми. Полевой Оберъ-Контролеръ лично видѣлъ дорогу, покрытую на большомъ протяженіи сыпучими предметами интендантскаго довольствія. Наконецъ, Контролемъ обнаружено было и преувеличенное показаніе груза въ накладныхъ. Въ виду этого, по распоряженію Полевого Оберъ-Контролера, при нагрузкѣ транспортовъ, какъ равно и при сдачѣ припасовъ по ихъ доставкѣ присутствовали чины Контроля, которымъ было вмѣнено въ обязанность наблюдать и за тѣмъ, чтобы припасы не отправлялись въ непрочной укупоркѣ. Однако постоянная повѣрка перевозимыхъ припасовъ не всегда была возможна не только вслѣдствіе малочисленности контрольныхъ чиновниковъ, но и вслѣдствіе крайней спѣшности перевозки.

Засимъ, особаго наблюденія Контроля требовали верблюжьи транспорты,—частью казенные, главнымъ же образомъ вольнонаемные. Съ этою цѣлью въ концѣ августа 1880 года Полевымъ Контролемъ были составлены и Начальникомъ экспедиціи одобрены правила счетоводства о прибыли и убыли верблюдовъ и транспортныхъ принадлежностей въ казенныхъ транспортахъ. Относительно же вольнонаемныхъ транспортовъ контрольная повѣрка состояла собственно въ опредѣленіи числа находившихся въ транспортѣ верблюдовъ и въ удаленіи изъ него негодныхъ. Сверхъ того, необходимо было озаботиться предупрежденіемъ нареканій на казну со стороны народонаселенія въ неправильныхъ расчетахъ. Такъ какъ причитавшаяся за верблюдовъ плата вручалась транспортнымъ старшинамъ (караванъ-баши) и

такъ какъ эти старшины могли невѣрно расчитываться съ владѣльцами и погонщиками верблюдовъ, и тѣмъ возбуждать въ мѣстномъ населеніи неудовольствія противъ русскаго правительства, то, по представленію Оберъ-Контролера, было постановлено оповѣщать старшинъ тѣхъ племенъ, къ которымъ принадлежали хозяева транспортныхъ верблюдовъ, кому изъ караванъ-башей, когда и сколько было уплачено за перевозку казенныхъ грузовъ.

Съ пріобрѣтеніемъ верблюдовъ для казеннаго транспорта связано одно изъ самыхъ крупныхъ хозяйственныхъ злоупотребленій въ Ахалъ-Текинскую экспедицію. Подполковникъ Щербина, которому въ апрѣлѣ 1880 г. было поручено пріобрѣтеніе верблюдовъ коммисіонерскимъ порядкомъ, показалъ въ представленномъ имъ на ревизію счетѣ, что 523 верблюда куплены имъ по 120 руб. и 307 верблюдовъ по 118 руб. Между тѣмъ Полевой Контроль и Штабъ Командующаго войсками получили свѣдѣнія, что на самомъ дѣлѣ за верблюдовъ Щербина платилъ всего отъ 84 до 98 руб. Дѣло это было передано, по распоряженію Командующаго войсками, въ учрежденную въ Чикишлярѣ слѣдственную коммисію, куда между прочимъ вызванъ былъ посредникъ Щербины по покупкѣ верблюдовъ, Ахметъ-ханъ, заявившій о совершенномъ въ семъ случаѣ подлогѣ. Кромѣ того, Контролемъ была обнаружена продажа изъ Чикишлярскаго продовольственнаго магазина казенныхъ припасовъ въ частныя руки. Назначеннымъ по сему дѣлу слѣдствіемъ были обнаружены и виновныя въ продажѣ лица. Устройство медицинской части при Закаспійскомъ отрядѣ было найдено Полевымъ Контролемъ не вполнѣ удовлетворительнымъ. Такъ, при ревизіи госпиталя въ Красноводскѣ было усмотрѣно, что многія госпитальныя принадлежности были въ негодномъ видѣ: бѣлье до того дурно вымыто, что все было въ гнойныхъ пятнахъ; холщевыя и постельныя принадлежности въ значительномъ количествѣ оказались гнилыми. Съ правильностью ревизіи согласилось и кавказское интендантство: бѣлье перемѣнило и негодное продало съ публичнаго торга.

Вслѣдъ за взятіемъ Геокъ-тепе, по предложенію Полевого Контроля, было приступлено къ приведенію въ извѣстность оставленныхъ бѣжавшими туркменами запасовъ, что́ и было исполнено при участіи чиновъ Контроля. Для обезпеченія же оставшихся въ укрѣпленіи туркменскихъ семействъ была назначена, по иниціативѣ Оберъ-Контролера и подъ его предсѣдательствомъ, особая коммисія, съ успѣхомъ выполнившая принятую на себя обязанность.

Выше было упомянуто, что въ преподанной Полевому Контролю при экспедиціонномъ отрядѣ инструкціи предусматривалось установленіе предварительной ревизіи денежныхъ выдачъ, при согласіи на то со стороны Начальника экспедиціи. Представляя проектъ правилъ означенной повѣрки, Оберъ-Контролеръ докладывалъ Начальнику экспедиціи, что «опытъ предва-

рительнаго контроля всѣхъ денежныхъ выдачъ, и притомъ въ военное время, является первымъ опытомъ въ системѣ нашего государственнаго счетоводства», почему «фактъ этотъ не останется безслѣднымъ въ исторіи улучшенія нашихъ финансовыхъ порядковъ». Основная цѣль «Правилъ предварительной повѣрки денежныхъ выдачъ, производимыхъ распорядительными управленіями и лицами изъ полевыхъ казначействъ Закаспійскаго края», заключалась въ слѣдующемъ: правила эти предотвращали расходы, очевидно несогласные съ законами или распоряженіями Начальника отряда, и предоставляли возможность своевременно обнаруживать неправильныя требованія, предупреждая выдачи по нимъ, внѣ зависимости отъ послѣдующей ревизіи, которой обыкновенно приходится констатировать уже совершившіеся факты неправильныхъ выдачъ. Установленіе такого порядка побуждало распорядителей относиться къ составленію денежныхъ требованій съ большею внимательностью. «Во всякомъ случаѣ, это могучая узда всему ворующему»,—сдѣлалъ замѣчаніе М. Д. Скобелевъ на проектѣ Черев献скаго.

Чтобы ослабить степень возможнаго неудовольствія распорядителей, Оберъ-Контролеръ рѣшилъ повести предварительный контроль на первыхъ порахъ съ наименьшею для нихъ чувствительностью. Съ этою цѣлью въ секретномъ циркулярѣ онъ преподалъ подвѣдомственнымъ ему чинамъ особую инструкцію. «Вы положите всѣ свои старанія къ тому,—говорилось въ этомъ циркулярѣ,—чтобы чувство горечи, которое несомнѣнно можетъ возродиться въ томъ или другомъ распорядителѣ, было сглажено или вашимъ предупредительнымъ совѣтомъ, или, въ крайнемъ случаѣ, даже уступкою въ вещахъ, не нарушающихъ чувствительнымъ образомъ интересовъ казны.»

Предварительный просмотръ контрольными чинами документовъ о платежахъ дѣйствительно предупредилъ неправильныя выдачи личнаго содержанія чинамъ отряда и двойныя уплаты подрядчикамъ за одинъ и тотъ же предметъ. Представляемыя же Оберъ-Контролеромъ заключенія по хозяйственнымъ предположеніямъ начальниковъ отдѣльныхъ частей послужили къ устраненію нѣкоторыхъ мѣропріятій, недостаточно соображенныхъ съ дѣйствительною пользою отряда и выгодами казны. Были случаи, когда Командующій отрядомъ, прежде выдачи ассигновки, требованіе объ отпускѣ денегъ препровождалъ на предварительное разсмотрѣніе Полевого Контроля. Необходимо отмѣтить, что генералъ Скобелевъ вообще смотрѣлъ на чиновъ Полевого Контроля какъ на своихъ надежныхъ помощниковъ по хозяйственной части, и успѣшный характеръ дѣятельности контрольныхъ чиновъ въ значительной мѣрѣ обусловливался указаннымъ отношеніемъ къ нимъ Начальника экспедиціи.

Насколько дѣятельность Полевого Контроля при экспедиціонномъ отрядѣ была плодотворна и содѣйствовала успѣшному окончанію экспедиціи—лучшимъ тому доказательствомъ можетъ служить оцѣнка этой дѣятельности

Начальникомъ экспедиціи Генералъ-Адъютантомъ М. Д. Скобелевымъ. «Условія, при которыхъ пришлось дѣйствовать контрольнымъ учрежденіямъ въ Закаспійскомъ краѣ,—писалъ генералъ Собелевъ,—были безусловно исключительными. Не говоря про затруднительность и опасность сообщеній въ этомъ обширномъ и тогда враждебномъ намъ краѣ, обстоятельства требовали подчиненія всѣхъ хозяйственныхъ соображеній, а тѣмъ болѣе контрольныхъ, исключительнымъ требованіямъ военнаго времени. Рѣшеніе правительства быстро покорить Ахалъ *должно* было быть выполнено *во что бы то ни стало.* Естественнымъ послѣдствіемъ подобной постановки вопроса явилась необходимость быстрыхъ значительныхъ заготовленій по части довольствія, снаряженія войскъ, контрактованія и закупки верблюжьихъ и аробныхъ транспортовъ, а также конскихъ вьючныхъ. Приходилось создавать новыя учрежденія, отступать отъ закономъ установленныхъ формъ отчетности, наконецъ, и это можетъ быть самое опасное и затруднительное, обращаться къ помощи частныхъ предпріимчивыхъ лицъ, ищущихъ, рискуя собою и своимъ состояніемъ, значительныхъ барышей. Войска и войсковыя учрежденія кромѣ того не всегда относились къ законнымъ усиліямъ Контроля съ должнымъ довѣріемъ, скажу даже—сочувствіемъ. Полевой Контроль во ввѣренномъ мнѣ краѣ *со славою* вышелъ изъ столь затруднительнаго положенія, заслуживъ признательность всѣхъ, кому дорогъ интересъ казны выше собственнаго. Представители Государственнаго Контроля, какъ при дѣйствующихъ войскахъ, такъ и на базѣ, въ Астрахани, Петровскѣ, Баку, Ленкоранѣ, явили себя *всѣ безъ исключенія* высоко доблестными, *умѣлыми* и неутомимыми блюстителями законности. Въ эту экспедицію они еще доказали, что обладаютъ тѣмъ тактомъ, который необходимъ въ ихъ положеніи, дабы не дать законнаго повода противникамъ контрольныхъ учрежденій при дѣйствующихъ войскахъ обвинять контрольныхъ чиновниковъ въ непониманіи боевой обстановки и тѣхъ неизбѣжныхъ особенностей, при которыхъ всегда будутъ производиться хозяйственныя операціи въ военное время. Смѣлая рѣшимость г. Оберъ-Контролера ввести въ краѣ *предварительный контроль* дала казнѣ *весьма* значительныя сбереженія, избавила отъ многолѣтней, часто безплодной, послѣдующей переписки и, надо надѣяться, послужитъ полезнымъ прецедентомъ для будущихъ войнъ. Глубоко признательный дѣйствительному статскому совѣтнику Черевानскому за его столь прекрасную службу, за то *нравственное* спокойствіе, которое я, благодаря ему, всегда испытывалъ за цѣлость ввѣренныхъ мнѣ значительныхъ казенныхъ интересовъ, почтительно ходатайствую о награжденіи г. Черевानскаго чиномъ тайнаго совѣтника.» (Слова, напечатанныя курсивомъ, въ подлинникѣ подчеркнуты).

Не менѣе лестно отозвался генералъ Скобелевъ о дѣятельности чиновъ Полевого Контроля въ своемъ послѣднемъ приказѣ войскамъ, дѣйствовавшимъ

въ Закаспійскомъ краѣ, и особенно въ письмѣ къ В. П. Череванскому. «Счастливъ высказать убѣжденіе,—писалъ онъ въ упомянутомъ приказѣ,—что своевременное введеніе предварительнаго контроля *дало* мнѣ то нравственное *спокойствіе*, которое въ сердцѣ отвѣтственнаго распорядителя столь обширнаго и рискованнаго дѣла *являлось наилучшимъ залогомъ побѣды*». «Въ настоящее время,—писалъ М. Д. Скобелевъ В. П. Череванскому,—экспедиція пришла къ концу. Высочайшимъ приказомъ послѣдовало назначеніе мнѣ преемника генерала Рерберга, а потому я считаю вполнѣ умѣстнымъ высказать Вамъ, Милостивый Государь, до какой степени, по крайнему моему убѣжденію, дѣятельность Контроля была полезна, и то чувство безпредѣльнаго уваженія, которое присуще относительно чиновъ Контроля всѣмъ дорожащимъ интересами службы и ставящимъ ихъ выше личныхъ. Заключаю положительнымъ заявленіемъ, что для меня непонятно, какъ можно вести военныя дѣйствія безъ самаго широкаго участія Контроля».

Въ маѣ 1881 года Полевой Контроль Закаспійскаго отряда былъ расформированъ, а для окончанія дѣлъ и счетовъ Ахалъ-Текинской экспедиціи въ Красноводскѣ была образована особая коммисія съ участіемъ въ ней представителя Государственнаго Контроля.

Опытъ примѣненія предварительнаго контроля во время Ахалъ-Текинской экспедиціи, какъ и высказывалъ Оберъ-Контролеръ Череванскій, не прошелъ «безслѣдно въ исторіи улучшенія нашихъ финансовыхъ порядковъ». Главныя основанія правилъ предварительной повѣрки включены впослѣдствіи въ «Положеніе о предметахъ и порядкѣ дѣйствія Полевого Контроля 1890 г.».

XIV.

Какъ упоминалось выше, при смѣтной реформѣ обязанность составленія отчетовъ по исполненію государственной росписи была возложена на Государственный Контроль.

Трудъ этотъ не былъ совершенно новымъ для контрольнаго вѣдомства.

Составленіе имъ общаго свода цифровыхъ данныхъ по денежнымъ оборотамъ государства получило начало еще въ первые годы царствованія Императора Николая I, при чемъ такой сводъ преслѣдовалъ одновременно и чисто ревизіонныя цѣли: онъ предпринятъ былъ какъ «ближайшій способъ къ исправнѣйшему наблюденію за движеніемъ капиталовъ и къ приведенію въ извѣстность всѣхъ суммъ, по обороту коихъ отчеты должны быть истребованы на повѣрку». Первый такой сводъ цифровыхъ данныхъ исполненъ Государственной Экспедиціей для ревизіи счетовъ за 1826 годъ и помѣщенъ въ отчетѣ

Государственнаго Контролера за 1829 годъ. Экспедиція при исполненіи этого совершенно новаго труда испытывала большія затрудненія, главное изъ которыхъ заключалось въ томъ, что въ распоряженіи ея не имѣлось общей росписи приходовъ и расходовъ съ измѣненіями въ ней въ теченіе года, почему приходилось обращаться къ частнымъ росписаніямъ въ связи съ данными объ оборотахъ казенныхъ палатъ и Главнаго Казначейства. Съ 1828 года трудъ Государственнаго Контроля по составленію свода облегчился въ виду того, что по рѣшенію Государственнаго Совѣта Министерство Финансовъ стало доставлять въ Контроль списки съ государственной росписи. Затѣмъ, составленіе общихъ сводовъ объ оборотахъ государственныхъ средствъ было прямо предусмотрѣно Образованіемъ Государственнаго Контроля 1836 г., для чего при каждомъ Департаментѣ были учреждены особыя бухгалтеріи. Выработанныя для бухгалтеріи правила и формы страдали, какъ показалъ опытъ, большими недостатками. Послѣ частичныхъ попытокъ улучшить это дѣло, Комитетъ по устройству ревизіи и отчетности, по предложенію Государственнаго Контролера, высказался за соединеніе существующихъ въ Департаментахъ бухгалтерій въ одну центральную бухгалтерію, опредѣливъ назначеніе бухгалтеріи въ ясномъ изображеніи оборотовъ отчетныхъ управленій и послѣдствій ревизіи Государственнаго Контроля сравнительно съ росписью доходовъ и со смѣтою расходовъ и дополнительныхъ къ ней ассигнованій. Данныя бухгалтеріи должны были представлять, какъ въ дѣйствительности поступаютъ государственные и общественные доходы сравнительно съ первоначальными предположеніями о нихъ и въ какой степени они учитываются Государственнымъ Контролемъ, правильно ли и своевременно ли исполняется ли смѣта расходовъ и въ каждой ли статьѣ ея отдается отчетъ Государственному Контролю. Для систематизаціи данныхъ объ отчетахъ и ревизіи всѣхъ этихъ капиталовъ сравнительно съ первоначальными предположеніями о ихъ поступленіи и распредѣленіи, Комитетъ намѣчалъ и содержаніе необходимыхъ для того бухгалтерскихъ книгъ. Представленіе Государственнаго Контролера о соединеніи съ 1 января 1852 г. трехъ бухгалтерій при Департаментахъ въ одну Центральную Бухгалтерію при Канцеляріи Государственнаго Контроля, по одобреніи Государственнымъ Совѣтомъ, удостоилось Высочайшаго утвержденія.

Первый отчетъ Центральной Бухгалтеріи составленъ за 1849 годъ и помѣщенъ во всеподданѣйшемъ отчетѣ Государственнаго Контролера за 1852 годъ. «По существу возложенныхъ на Центральную Бухгалтерію обязанностей,—писалъ Государственный Контролеръ въ своемъ отчетѣ за 1852 годъ,— она, въ результатѣ своихъ выводовъ, изображаетъ: общее противъ финансовой смѣты и дополнительныхъ ассигнованій движеніе капиталовъ въ отчетныхъ управленіяхъ, степень исправности сихъ управленій въ

представленіи отчетовъ и, наконецъ, сводъ годового труда Государственнаго Контроля по обревизованію сихъ отчетовъ».

Однако слѣдуетъ замѣтить, что эти систематизированные своды, по своему характеру и содержанію, представляли мало общаго съ тѣми отчетами, которые, послѣ коренного преобразованія смѣтно-кассоваго порядка, обязанъ былъ составлять Государственный Контроль на основаніи статьи 24 смѣтныхъ правилъ 22 мая 1862 г. Согласно этому закону, «Государственный Контролеръ представляетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта не позже 1 ноября какъ замѣчанія Государственнаго Контроля на финансовыя смѣты предстоящаго года, такъ и составленный имъ общій по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчетъ по тому смѣтному періоду, ревизія оборотовъ котораго должна быть къ этому времени Государственнымъ Контролемъ окончена».

Впослѣдствіи, въ связи съ сокращеніемъ льготныхъ сроковъ дѣйствія финансовыхъ смѣтъ, это постановленіе было измѣнено въ томъ смыслѣ, что Государственный Контроль представляетъ отчеты объ исполненіи государственной росписи къ 1 октября слѣдующаго за послѣдне-истекшимъ смѣтнымъ періодомъ года, «располагая этотъ отчетъ по подраздѣленіямъ смѣтъ (по параграфамъ и статьямъ), съ буквальнымъ сохраненіемъ ихъ текста», а съ 1872 г. Государственному Контролю вмѣнено въ обязанность принимать мѣры къ тому, чтобы приложенія къ отчетамъ и объяснительныя къ нимъ записки были представляемы Государственному Совѣту не позднѣе 1 ноября.

Работы по составленію означенныхъ отчетовъ были возложены на одно изъ дѣлопроизводствъ Временной Ревизіонной Коммисіи. Однако, по мѣрѣ развитія и расширенія отчетовъ, дѣлопроизводство по ихъ составленію все болѣе усложнялось, и въ концѣ 80-хъ годовъ выяснилась необходимость въ обособленіи этого дѣлопроизводства въ отдѣльную часть центральнаго управленія Государственнаго Контроля, такъ какъ составленіе отчетовъ, не имѣя непосредственной связи съ ревизіонною дѣятельностью учрежденій Государственнаго Контроля, могло быть успѣшнѣе выполняемо отдѣльнымъ учрежденіемъ, исключительно посвящающимъ себя этому дѣлу.

Въ этихъ видахъ, въ 1886 году, съ Высочайшаго соизволенія, завѣдываніе работами по составленію отчета было возложено, впредь до окончательнаго устройства этого дѣла, на Члена Совѣта Государственнаго Контроля тайнаго совѣтника Иващенкова, а затѣмъ, Высочайше утвержденнымъ 9 іюня 1888 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, учреждена въ составѣ Государственнаго Контроля особая часть подъ наименованіемъ Центральной Бухгалтеріи, завѣдываніе которою, съ Высочайшаго разрѣшенія, возлагается на одного изъ членовъ Совѣта или начальниковъ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля, на правахъ генералъ-контролера ревизіоннаго департамента,

а для ближайшаго руководства работами Центральной Бухгалтеріи учреждена должность главнаго бухгалтера съ правами и преимуществами помощника генералъ-контролера департамента.

Независимо отъ составленія ежегодныхъ отчетовъ по исполненію государственныхъ росписей, на обязанность Центральной Бухгалтеріи было возложено исполненіе другихъ тѣсно связанныхъ съ составленіемъ отчета работъ, а именно: 1) сличеніе съ государственною росписью и финансовыми смѣтами кассовыхъ росписаній министерствъ и главныхъ управленій и снабженіе сими росписаніями всѣхъ контрольныхъ учрежденій; 2) общее наблюденіе за правильнымъ передвиженіемъ кредитовъ между кассами и смѣтными подраздѣленіями; 3) разсмотрѣніе требованій министерствъ и главныхъ управленій объ открытіи имъ, на счетъ особо назначеннаго по росписямъ фонда, кредитовъ для удовлетворенія не выполненныхъ расходовъ по заключеннымъ смѣтамъ, и 4) повѣрка въ кассовомъ отношеніи оборотовъ по текущему счету государственнаго казначейства въ Государственномъ Банкѣ.

Возложивъ на Государственный Контроль обязанность составленія отчетовъ по исполненію государственныхъ росписей, законъ не опредѣлилъ однако ни внѣшней формы этихъ отчетовъ, ни ближайшихъ подробностей и состава отдѣльныхъ частей ихъ; поэтому содержаніе и форма отчетовъ Государственнаго Контроля вырабатывались постепенно.

Первый, за 1866 г., отчетъ, примѣняясь къ формѣ, установленной для государственной росписи, состоялъ изъ слѣдующихъ частей: 1) отчета объ исполненіи росписи доходовъ; 2) отчета объ исполненіи росписи расходовъ и 3) общаго (балансоваго) свода заключенной росписи 1866 года.

Въ первыхъ двухъ частяхъ смѣтныя на 1866 годъ назначенія занесены въ томъ самомъ порядкѣ, въ какомъ назначенія эти показаны въ государственной росписи, съ сохраненіемъ текста финансовыхъ смѣтъ, при чемъ въ отчетѣ объ исполненіи росписи доходовъ по каждой отдѣльной статьѣ указаны цифры доходовъ, дѣйствительно поступившихъ въ счетъ росписи 1866 года; въ отчетѣ же о расходахъ показаны, также по каждой статьѣ въ отдѣльности, всѣ послѣдовавшія по росписи 1866 года какъ смѣтныя, такъ и сверхсмѣтныя назначенія. Противъ выведенныхъ такимъ порядкомъ цифръ открытыхъ распорядителямъ кредитовъ приведены цифры расходовъ, дѣйствительно произведенныхъ въ теченіе смѣтнаго періода 1866 года и предстоящихъ еще къ выполненію въ теченіе слѣдующихъ смѣтныхъ періодовъ на счетъ росписи 1866 г., и засимъ опредѣлены остатки отъ назначенныхъ на 1866 г. кредитовъ, составившіе, на основаніи смѣтныхъ правилъ, свободный рессурсъ государственнаго казначейства.

Наконецъ, третья изъ упомянутыхъ выше частей отчета, а именно балансъ заключенной росписи 1866 г., содержитъ въ себѣ общій сводъ какъ

произведенныхъ въ счетъ росписи 1866 г. расходовъ, такъ равно и рессурсовъ, коими означенные расходы покрыты.

По словамъ объяснительной къ отчету записки, «первыя двѣ изъ приведенныхъ частей отчета служатъ данными для сужденія о томъ, въ какой мѣрѣ при исполненіи росписи 1866 г. оправдались заявленныя въ той росписи предположенія о количествѣ ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ. Что же касается третьей части отчета, а именно балансоваго свода заключенной росписи 1866 года, то сводъ этотъ представляетъ собою данныя къ разрѣшенію вопроса о томъ, какими рессурсами покрыта роспись 1866 года, и какія, за полнымъ удовлетвореніемъ всѣхъ возникшихъ въ счетъ означенной росписи издержекъ, остались отъ оной свободныя денежныя средства, которыми государственное казначейство могло бы воспользоваться при предстоящемъ сведеніи государственной росписи 1868 года».

Независимо отъ этихъ частей, составлявшихъ отчетъ по исполненію росписи въ собственномъ смыслѣ, уже къ отчету за 1866 годъ былъ приложенъ еще особый сводъ о движеніи суммъ государственнаго казначейства въ кассахъ въ теченіе того же года, представлявшій полныя свѣдѣнія о всѣхъ дѣйствительно произведенныхъ въ 1866 году денежныхъ оборотахъ не только по финансовымъ смѣтамъ разныхъ мѣстъ, но и по предметамъ, въ финансовыхъ смѣтахъ не поименованнымъ. Сводъ этотъ можетъ служить, съ одной стороны, для вывѣрки цифръ доходовъ и расходовъ, показанныхъ по тому отчету поступившими и произведенными въ теченіе 1866 года, а съ другой стороны—для вывода тѣхъ рессурсовъ, которые имѣлись въ кассахъ для покрытія расходовъ, представившихся по росписи означеннаго года.

Такимъ образомъ въ первомъ же по введеніи новаго кассоваго и ревизіоннаго порядка отчетѣ Государственный Контроль, не ограничиваясь представленіемъ собственно отчета по исполненію росписи, дополнилъ его, съ одной стороны, составленіемъ балансоваго свода заключенной росписи, а съ другой—весьма сложнымъ и важнымъ по содержанію обозрѣніемъ общаго движенія суммъ государственнаго казначейства въ кассахъ.

Но истинныя цѣли и намѣренія руководителя преобразованнаго Государственнаго Контроля были несравненно шире. Въ объяснительной запискѣ къ отчету за 1868 годъ Статсъ-Секретарь Татариновъ писалъ: «Независимо отъ изложенія смѣтныхъ оборотовъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, финансовый отчетъ, по цѣли своего назначенія, долженъ указать и *общее состояніе средствъ*, которыми располагаетъ государственное казначейство, какъ для покрытія оставшихся отъ прежняго времени не исполненными обязательствъ, такъ и для облегченія своихъ оборотовъ по исполненію послѣдующихъ росписей. Для этой цѣли необходимо имѣть въ виду, во первыхъ, всѣ имѣвшіяся въ теченіе 1868 года въ распоряженіи государственнаго казначейства денежныя сред-

ства, поступившія изъ особыхъ источниковъ независимо отъ заявленныхъ по государственной росписи предположеній, во вторыхъ, суммы, которыя по счетамъ государственнаго казначейства числятся въ долгу на разныхъ мѣстахъ и лицахъ, и, въ третьихъ, собственные долги государственнаго казначейства. Всѣ необходимыя въ этомъ отношеніи данныя заключаются въ слѣдующихъ къ настоящему отчету приложеніяхъ: а) въ кассовомъ сводѣ о состояніи и движеніи денежныхъ суммъ въ казначействахъ и другихъ государственныхъ кассахъ, б) въ сводѣ недоимокъ и долговъ государственному казначейству, оставшихся отъ прежнихъ лѣтъ и образовавшихся въ теченіе 1868 года, и в) въ сводѣ долговъ государственнаго казначейства, числившихся къ 1 января 1869 года».

Кассовый отчетъ, необходимый для указанія общаго состоянія денежныхъ средствъ, обращавшихся въ смѣтномъ году въ кассахъ государственнаго казначейства, дополненъ былъ на 1868 годъ особымъ приложеніемъ о состояніи государственныхъ займовъ, дѣйствовавшихъ въ періодъ исполненія росписи 1868 года, такъ какъ движеніе суммъ, поступившихъ по займамъ, находится въ тѣсной связи съ исполненіемъ росписи и съ суммою остающихся свободными ко времени заключенія ея рессурсовъ государственнаго казначейства.

Сводъ недоимокъ и долговъ государственному казначейству по отчету за 1868 годъ дополненъ свѣдѣніями о долгахъ, образовавшихся по хозяйственнымъ операціямъ распорядительныхъ управленій и не занесенныхъ въ долговые счеты кассъ.

Затѣмъ, для полнаго изложенія долговыхъ оборотовъ государственнаго казначейства, Государственный Контроль впервые приложилъ къ отчету за 1868 годъ сводъ долговъ государственнаго казначейства, расположенный въ хронологическомъ порядкѣ, съ указаніемъ времени заключенія займовъ, назначенія ихъ стоимости, ихъ реализацій и количества платимыхъ по онымъ процентовъ и погашенія. Сводъ этотъ можетъ служить не только для опредѣленія лежащихъ на государственномъ казначействѣ обязательствъ, но и для повѣрки показанныхъ по отчету платежей процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ.

Въ виду тѣсной и неразрывной связи, существующей между оборотами слѣдующихъ одинъ за другимъ смѣтныхъ періодовъ, исполненіе государственной росписи въ теченіе смѣтнаго періода не можетъ само по себѣ служить безусловнымъ критеріемъ финансоваго положенія государства, которое зависитъ не отъ оборотовъ одного года, а отъ общаго состоянія всѣхъ его рессурсовъ и не выполненныхъ обязательствъ, какъ образовавшихся въ теченіе отчетнаго года, такъ и оставшихся отъ исполненія росписей предшествующихъ лѣтъ.

Слѣдуя этой мысли, Государственный Контролеръ, представляя третій отчетъ по исполненію росписи за 1868 годъ, въ объяснительной запискѣ постоянно сравнивалъ выводы по оборотамъ отчетнаго года съ выводами отчетовъ за предшествовавшіе два года, при чемъ указалъ на всѣ виды доходовъ и расходовъ, по которымъ оказалось наиболѣе значительное увеличеніе или уменьшеніе противъ 1866 и 1867 годовъ, объяснивъ притомъ и причины такого измѣненія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда производимая Государственнымъ Контролемъ документальная ревизія могла дать надлежащія для того указанія.

Въ тѣхъ же видахъ, въ отчетѣ 1868 года Государственнымъ Контролемъ были выяснены не выполненныя обязательства государственнаго казначейства за время до 1868 года и указано, въ какой мѣрѣ они могли быть покрыты тѣми рессурсами, которые предназначены были для этой цѣли по вышеупомянутымъ отчетамъ, и какое вліяніе обороты эти могли имѣть на результаты исполненія росписи собственно 1868 года. Въ окончательномъ выводѣ было опредѣлено общее состояніе рессурсовъ, оставшихся въ распоряженіи государственнаго казначейства отъ исполненія не только росписи 1868 года, но и всѣхъ вообще предшествовавшихъ росписей.

Такимъ образомъ намѣченными общими предположеніями широко раздвигались тѣ рамки, которыя были опредѣлены для отчетовъ Государственнаго Контроля смѣтными правилами. Значительнымъ расширеніемъ этихъ предѣловъ являлось уже сведеніе результатовъ исполненія росписей, т. е. выводовъ баланса исполненной росписи,—что̀ по закону возлагалось на Министерство Финансовъ. Введеніемъ же въ составъ отчета кассоваго свода, сопровождавшагося подробнымъ анализомъ составныхъ частей этого свода и показанныхъ въ немъ оборотовъ, Государственный Контроль поставилъ себѣ совершенно новую задачу, заключавшуюся, съ одной стороны, въ опредѣленіи тѣхъ средствъ, «которыя имѣлись въ кассахъ для покрытія расходовъ, представившихся по росписи отчетнаго года», а съ другой—«въ опредѣленіи дѣйствительнаго положенія государственнаго казначейства». Во всемъ объемѣ своемъ задача эта конечно не могла быть разрѣшена тотчасъ же послѣ того, какъ она была поставлена. Но, ставъ однажды на этотъ путь, Государственный Контроль его болѣе не оставлялъ и, преодолѣвая по мѣрѣ силъ встрѣчавшіяся трудности, неуклонно продолжалъ стремиться къ достиженію намѣченной цѣли.

Вмѣстѣ съ тѣмъ отчеты дополнялись и свѣдѣніями касательно оборотовъ по особымъ фондамъ и капиталамъ, въ роспись не включавшимся и непосредственной связи съ нею не имѣвшимъ. Начиная съ отчета за 1868 годъ, стали представляться свѣдѣнія о состояніи желѣзнодорожнаго фонда; съ отчета за 1869 годъ—свѣдѣнія о суммахъ государственнаго зем-

скаго сбора; съ 1870 года—свѣдѣнія о выкупной операціи, съ показаніемъ оборотовъ ея съ самаго начала (т. е. съ 1862 года); съ 1872 года—о состояніи и движеніи находившихся въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій спеціальныхъ средствъ; наконецъ, въ новѣйшее время,—съ 1897 года,—свѣдѣнія о почтовой переводной операціи. Въ 1893 и 1894 годахъ были сдѣланы попытки, впослѣдствіи оставленныя, дополнять отчеты свѣдѣніями объ оборотахъ суммъ земскихъ по губерніямъ, гдѣ не были введены земскія учрежденія, приказовъ общественнаго призрѣнія и казачьихъ войскъ.

Наряду съ такимъ расширеніемъ отчетовъ Государственный Контроль, по мѣрѣ роста государственнаго бюджета, стремился къ усовершенствованію и развитію ихъ путемъ представленія свѣдѣній и данныхъ не отчетнаго, въ тѣсномъ смыслѣ, а статистическаго характера, расчленяя и сопоставляя отдѣльные отчетные обороты и сводя ихъ результаты съ разнообразныхъ точекъ зрѣнія. Такъ, со второго уже года (1867) отчеты были дополняемы сводомъ доходовъ и расходовъ по мѣстностямъ (губерніямъ) и срокамъ (третямъ года) ихъ поступленія и производства; въ отчетѣ за 1868 годъ, сверхъ этихъ сводовъ, въ связи съ вѣдомостью о долгахъ государственнаго казначейства за 1868 годъ были представлены вѣдомости о движеніи суммъ займовъ: англо-голландскаго 1866 года и 2-го внутренняго съ выигрышами. Въ отчетѣ за 1869 годъ были представлены свѣдѣнія о ссудахъ изъ государственнаго казначейства. Съ отчета за 1871 годъ стала представляться вѣдомость государственныхъ окладныхъ сборовъ по губерніямъ, и въ то же время объ оборотахъ желѣзнодорожнаго фонда представляются, въ видѣ особыхъ вѣдомостей, особенно подробныя свѣдѣнія (вѣдомости о движеніи суммъ этого фонда, о расчетахъ правительства съ обществами желѣзныхъ дорогъ по выдачѣ пособій изъ желѣзнодорожнаго фонда и о суммахъ, выданныхъ обществамъ желѣзныхъ дорогъ и отнесенныхъ расходомъ на счетъ желѣзнодорожнаго фонда); съ 1876 года въ отчеты включены вѣдомости о распредѣленіи поступленія окладныхъ сборовъ по губерніямъ и т. д.

Одновременно съ симъ отчеты Государственнаго Контроля дополнялись, первоначально въ видѣ приложеній, а затѣмъ (съ 80-хъ годовъ) въ текстѣ самаго отчета, многочисленными примѣчаніями, въ которыхъ излагались подробности и поясненія объ отдѣльныхъ оборотахъ, показывавшихся въ отчетахъ. Такимъ образомъ давались объясненія о причинахъ недоборовъ въ доходахъ, объ ихъ уменьшеніи или увеличеніи, о предметахъ, на которые открывались сверхсмѣтные кредиты и отпускались авансовыя суммы, особенно же подробно отмѣчались передвиженія кредитовъ первоначально изъ особыхъ средствъ (на чрезвычайные расходы, на расходы по заключеннымъ смѣтамъ и т. д.), а въ послѣднее время и изъ другихъ смѣтныхъ подраздѣ-

леній, съ указаніемъ основаній такихъ передвиженій; въ такихъ же примѣчаніяхъ приводились и свѣдѣнія объ ассигнованіи, разрѣшеніи къ расходованію и закрытіи условныхъ кредитовъ.

Особое значеніе въ отчетахъ Государственнаго Контроля имѣютъ работы, направленныя къ установленію окончательныхъ результатовъ исполненія росписи и къ опредѣленію, въ связи съ этими результатами, тѣхъ рессурсовъ, коими располагало государственное казначейство при наступленіи слѣдующаго за отчетнымъ года. Эта цѣль имѣлась въ виду Государственнаго Контроля съ первыхъ же лѣтъ его дѣятельности по составленію отчетовъ. Но въ первое время ни объемы задачи, ни способы ея разрѣшенія не опредѣлились еще съ достаточною ясностью. Въ этомъ дѣлѣ Государственный Контроль сталъ на твердый путь лишь въ 1886 году, когда при отчетѣ за 1885 годъ былъ представленъ особый сводъ оборотовъ государственнаго казначейства за пятилѣтіе 1881—1885 г.г., въ коемъ впервые былъ опредѣленъ размѣръ остававшейся къ началу и къ концу сего періода въ распоряженіи государственнаго казначейства такъ называемый *свободной наличности*, т. е. той части всей вообще въ кассахъ состоящей наличности, которая являлась не связанною какими-либо обязательствами государственнаго казначейства. Съ этого времени въ отчетахъ Государственнаго Контроля ежегодно представляется особая часть, предназначенная для опредѣленія свободной наличности, выводимой слѣдующимъ способомъ. Въ отчетахъ исчисляются суммы, находящіяся на лицо и на текущихъ счетахъ въ кассахъ Министерства Финансовъ внутри Имперіи и за границею на 1 января отчетнаго года; къ этимъ суммамъ присоединяются денежные знаки, находящіеся въ пути, т. е. высланные изъ однѣхъ кассъ и еще не полученные другими, а также суммы, слѣдующія къ поступленію въ казну по расчетамъ съ посторонними капиталами въ возвратъ произведенныхъ за ихъ счетъ расходовъ. Съ другой стороны, изъ полученной такимъ способомъ суммы исключаются всѣ разрѣшенные, но не использованные еще кредиты, т. е. всѣ расходы, предусмотрѣнные по ранѣе утвержденнымъ смѣтамъ и росписямъ, но еще не выполненные и потому могущіе потребовать средствъ для своего покрытія, а равно и суммы, подлежащія выдачѣ по расчетамъ съ посторонними капиталами. Выведенный этимъ путемъ остатокъ и представляетъ собою наличность къ началу года дѣйствительно свободную, въ томъ смыслѣ, что наличность эта не связана никакими обязательствами правительства. Затѣмъ, для опредѣленія суммы свободной наличности *къ концу года*, къ выведенной цифрѣ свободной наличности на 1 января отчетнаго года прибавляется та сумма, на которую въ общемъ итогѣ финансовыхъ оборотовъ за этотъ годъ дѣйствительныя поступленія превысили расходы, или, наоборотъ, изъ этой цифры вычитается сумма превышенія дѣйствительныхъ расходовъ надъ доходами.

Не перечисляя подробно всѣхъ нововведеній въ отчетахъ Государственнаго Контроля, слѣдуетъ сказать, что почти каждый годъ отмѣчался такими дополненіями къ отчету, въ которыхъ отражались и всѣ вновь возникавшія отрасли государственнаго хозяйства.

Дѣятельность Государственнаго Контроля по составленію отчетовъ съ самаго начала непрестанно пользовалась особымъ вниманіемъ Государственнаго Совѣта. Признавая за сими отчетами весьма важное значеніе въ дѣлѣ разсмотрѣнія смѣтныхъ предположеній по государственнымъ росписямъ, Государственный Совѣтъ, при разсмотрѣніи первыхъ же отчетовъ (за 1867 годъ), отмѣтивъ, какъ особо важное обстоятельство, заблаговременность ихъ представленія и преподавъ вслѣдствіе сего указаніе на необходимость соблюденія законныхъ сроковъ ихъ представленія (какъ сказано выше, первые отчеты вносились съ опозданіемъ), предоставилъ Министру Финансовъ, по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ, войти въ разработку вопроса о сокращеніи льготнаго срока для заключенія финансовыхъ смѣтъ, чѣмъ обусловливалась возможность и ускоренія представленія отчетовъ. Въ то же время, останавливаясь на нѣкоторыхъ свѣдѣніяхъ, заключавшихся въ отчетахъ, Государственный Совѣтъ давалъ подлежащимъ вѣдомствамъ указанія на необходимость исправленія нѣкоторыхъ отмѣчавшихся имъ несовершенствъ; такъ, по разсмотрѣніи отчета за 1867 годъ, Государственный Совѣтъ предоставилъ Министру Финансовъ принять зависящія мѣры къ безотлагательному перечисленію въ доходъ казны оставшихся за прежнее время не перечисленными пособій изъ государственнаго земскаго сбора, съ тѣмъ чтобы впредь таковыя перечисленія были дѣлаемы своевременно; однородныя указанія относительно пособій какъ изъ земскаго сбора, такъ и изъ другихъ постороннихъ источниковъ были сдѣланы и по отчетамъ за 1872 и 1877 годы, а по разсмотрѣніи отчета за 1888 годъ Государственный Совѣтъ предоставилъ Государственному Контролеру войти въ сношеніе съ Министромъ Финансовъ относительно установленія на будущее время болѣе правильной отчетности по расходованію суммъ изъ экстраординарныхъ рессурсовъ на постройку желѣзныхъ дорогъ. Помимо того, Государственный Совѣтъ, озабочиваясь усовершенствованіемъ разработки отчетныхъ матеріаловъ, давалъ Государственному Контролю указанія и въ этомъ отношеніи. Такъ, по отчету за 1875 годъ Государственный Совѣтъ высказалъ пожеланіе, чтобы «изложенію отчетныхъ свѣдѣній о выкупной операціи было дано еще большее развитіе, съ надлежащими при томъ поясненіями относительно запаснаго капитала по этой операціи». При разсмотрѣніи отчета за 1883 годъ Государственный Совѣтъ предоставилъ Министру Финансовъ и Государственному Контролеру на будущее время при исчисленіи наличности суммъ государственнаго казначейства не включать въ составъ этой налич-

ности слѣдующихъ къ уничтоженію билетовъ государственнаго казначейства истекшихъ сроковъ и контрамарокъ на подводы, такъ какъ эти документы составляютъ цѣнности уже оплаченныя, а показывать ихъ отдѣльно.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, входя въ подробное разсмотрѣніе какъ содержанія отчета, такъ и группировки въ нихъ представлявшихся матеріаловъ, Государственный Совѣтъ неизмѣнно останавливался на вносимыхъ въ отчеты нововведеніяхъ, отмѣчая ихъ полезныя стороны. Такъ, при составленіи смѣтныхъ исчисленій на 1894 годъ Департаментъ Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта засвидѣтельствовалъ, что введенныя въ отчетъ Государственнаго Контроля за 1891 и 1892 г.г. улучшенія и измѣненія имѣютъ цѣнное практическое значеніе и оказали существенную услугу для уясненія дѣйствительныхъ потребностей отдѣльныхъ вѣдомствъ, благодаря чему и представилась возможность свести государственную роспись на 1894 годъ съ превышеніемъ обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами на сумму свыше 23 мил. руб.

Вообще Государственный Совѣтъ нерѣдко высказывалъ въ весьма сочувственныхъ выраженіяхъ одобреніе отчетовъ Государственнаго Контроля по исполненію росписи, признавая, что «оффиціальное изданіе Государственнаго Контроля находится на высотѣ лучшихъ изъ числа однородныхъ отчетовъ западно-европейскихъ государствъ».

Въ заключеніе слѣдуетъ упомянуть, что отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи составляется вообще по даннымъ, основаннымъ на документахъ, провѣренныхъ въ *кассовомъ* отношеніи, т. е. по убѣжденіи въ томъ, что каждая сумма, внесенная въ отчетъ, въ извѣстную рубрику, дѣйствительно подтверждается соотвѣтствующимъ кассовымъ приходнымъ или расходнымъ документомъ. Но отчетъ этотъ не содержитъ въ себѣ результатовъ *ревизіи по существу*, имѣющей цѣлью обслѣдовать произведенные обороты съ точки зрѣнія ихъ законности, правильности и хозяйственности.



Царствованіе ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА III.

Если царствованіе Императора Александра II въ исторіи Государственнаго Контроля, какъ и въ другихъ областяхъ государственной жизни, имѣло по преимуществу реформаторскій характеръ, то особыя заботы и попеченіе Императора Александра III и слѣдовавшая Его предначертаніямъ дѣятельность контрольнаго вѣдомства заключались въ дальнѣйшемъ развитіи и усовершенствованіи основныхъ положеній произведенной въ шестидесятыхъ годахъ реформы ревизіонно-финансоваго управленія. Придавая важное государственное значеніе Контролю, Императоръ Александръ III въ первые же мѣсяцы Своего царствованія преподалъ личныя указанія относительно того направленія, слѣдуя которому Государственный Контроль долженъ былъ, по мысли Государя, достигнуть наиболѣе плодотворныхъ и цѣнныхъ результатовъ. При всеподданнѣйшихъ докладахъ Статсъ-Секретаря Сольскаго 25 мая и 16 іюня 1881 г. Императоръ Александръ III высказалъ, что преобразованный Контроль принесъ и продолжаетъ приносить несомнѣнную пользу, водворивъ болѣе правильности и порядка въ оборотахъ казеннаго хозяйства; но такъ какъ, тѣмъ не менѣе, отъ преслѣдованія контрольныхъ учрежденій ускользаетъ не мало упущеній и злоупотребленій, наносящихъ чувствительный ущербъ государству, то Его Величеству угодно было при этомъ выразить Высочайшую волю, чтобы Государственный Контроль былъ поставленъ въ возможность выполнять во всемъ объемѣ предназначеніе, указываемое его учрежденіемъ, блюсти, въ обширномъ смыслѣ слова, интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія и съ этой цѣлью преслѣдовать, а по возможности и предупреждать всякія, клонящіяся къ казенному ущербу, дѣйствія или упущенія, въ особенности же обнаруживать и пресѣкать корыстныя поползновенія на казенную собственность, хотя бы они и прикрывались внѣшнею формою законности. Въ соотвѣтствіи съ этими основными началами Государь Императоръ повелѣлъ направлять какъ ревизіонные труды учрежденій Госу-



дарственнаго Контроля, такъ и всѣ предположенія о дальнѣйшемъ усовершенствованіи счетной и ревизіонной системы. Таковое Высочайшее указаніе, объявленное въ особомъ циркулярномъ предложеніи (18 іюня 1881 г.) всѣмъ учрежденіямъ Государственнаго Контроля, принято, какъ непреложное руководящее начало, въ основаніе всѣхъ дальнѣйшихъ мѣропріятій по развитію и усовершенствованію счетно-ревизіоннаго дѣла.

I.

Въ царствованіе Императора Александра III Государственными Контролерами были Статсъ-Секретарь дѣйствительный тайный совѣтникъ Дмитрій Мартыновичъ Сольскій (назначенный еще въ концѣ предыдущаго царствованія) и дѣйствительный тайный совѣтникъ Тертій Ивановичъ Филипповъ.

Дмитрій Мартыновичъ (родился въ 1833 году), по окончаніи образованія въ Императорскомъ Александровскомъ Лицеѣ, опредѣлился на службу по II Отдѣленію Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, гдѣ вскорѣ же обратилъ на себя вниманіе какъ трудолюбіемъ, такъ и выдающимися способностями, благодаря чему онъ необыкновенно быстро подымался по служебной лѣстницѣ. 19 февраля 1864 года, т. е. черезъ 12 лѣтъ службы, одновременно съ производствомъ въ дѣйствительные статскіе совѣтники и пожалованіемъ въ Статсъ-Секретари Его Императорскаго Величества, Дмитрій Мартыновичъ занялъ постъ Товарища Главноуправляющаго II Отдѣленіемъ. Въ 1866 году на Д. М. Сольскаго было возложено, на время отсутствія Главноуправляющаго II Отдѣленіемъ графа В. Н. Панина, исполненіе его обязанностей съ правомъ личнаго доклада Государю и присутствія во всѣхъ высшихъ государственныхъ установленіяхъ, а въ слѣдующемъ году, въ возрастѣ 34 лѣтъ, онъ былъ уже назначенъ Государственнымъ Секретаремъ. Ближайшій сотрудникъ Д. М. Сольскаго, покойный Статсъ-Секретарь Е. А. Перетцъ разсказываетъ въ своихъ запискахъ, что Д. М. Сольскій, съ первыхъ же засѣданій въ Государственномъ Совѣтѣ и въ Комитетѣ Министровъ, поразилъ всѣхъ какъ познаніями своими, умомъ и даромъ слова, такъ и умѣньемъ держать себя. Съ своей стороны, Государь, познакомившись съ Сольскимъ при еженедѣльныхъ, въ теченіе двухъ или трехъ мѣсяцевъ, личныхъ докладахъ, также вполнѣ оцѣнилъ его и, по возвращеніи графа Панина, по собственному побужденію, даже не смотря на нѣкоторыя возраженія графа, назначилъ Дмитрія Мартыновича Государственнымъ Секретаремъ, хотя Великій Князь Константинъ Николаевичъ представилъ на эту должность другихъ

лицъ. Въ 1869 году Д. М. Сольскій получилъ чинъ тайнаго совѣтника, въ 1878 г.—дѣйствительнаго тайнаго совѣтника и въ томъ же году, 7 іюля, былъ призванъ на постъ Государственнаго Контролера.

Будучи убѣжденнымъ сторонникомъ тѣхъ началъ, которыя были положены въ основаніе финансово-ревизіонной реформы, Дмитрій Мартыновичъ съ неуклонной послѣдовательностью и настойчивостью стремился къ осуществленію тѣхъ видовъ ревизіи, которые, при всемъ ихъ значеніи, не получили при В. А. Татариновѣ осуществленія,—именно предварительнаго и фактическаго контроля. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ обратилъ вниманіе на усовершенствованіе самой организаціи контрольныхъ учрежденій. Такъ, въ 1884 году изъ Департамента Гражданской Отчетности былъ выдѣленъ на правахъ ревизіоннаго департамента особый Желѣзнодорожный Отдѣлъ; въ 1888 году изъ того же Департамента была выдѣлена и Центральная Бухгалтерія съ дѣлопроизводствомъ отчетовъ по исполненію государственной росписи, которому Дмитрій Мартыновичъ удѣлялъ особое вниманіе; въ 1886 году въ составѣ центральныхъ учрежденій образована Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Съ цѣлью привлеченія на контрольную службу образованныхъ лицъ, по его представленію были введены новые штаты съ повышенными окладами содержанія чиновъ Государственнаго Контроля.

Въ бытность Государственнымъ Контролеромъ Статсъ-Секретарь Сольскій состоялъ также Членомъ Комитета Финансовъ, принималъ участіе въ Особой Высшей Коммисіи для сокращенія государственныхъ расходовъ, въ Коммисіяхъ по отмѣнѣ подушной подати и изысканію для замѣны ея другихъ источниковъ государственныхъ доходовъ, а также въ Коммисіи по тюремному преобразованію. Заслуги Дмитрія Мартыновича по званію Государственнаго Контролера были отмѣчены пожалованіемъ ему орденовъ Св. Александра Невскаго съ брилліантовыми знаками и Св. Владиміра 1-й степени. Въ Высочайшей грамотѣ, которою сопровождалось пожалованіе ему этого послѣдняго ордена, между прочимъ указывалось, что подъ высшимъ его руководствомъ «Государственный Контроль не только укореняетъ въ сознаніи всѣхъ вѣдомствъ обязанность съ должною осторожностью пользоваться денежными силами Отечества, но неуклоннымъ требованіемъ бережливости и установленіемъ надлежащей отвѣтственности содѣйствуетъ уменьшенію общихъ финансовыхъ затрудненій».

Послѣ одиннадцатилѣтняго управленія Государственнымъ Контролемъ Д. М. Сольскій 11 іюля 1889 г. былъ освобожденъ отъ званія Государственнаго Контролера, съ назначеніемъ Членомъ Государственнаго Совѣта и одновременно Предсѣдателемъ Департамента Законовъ. Даровитый, необыкновенно трудоспособный, въ служебныхъ отношеніяхъ требовательный, но вмѣстѣ съ



Статсъ Секретарь Ф. [illegible]

тѣмъ всегда корректный, безпристрастный и справедливый, онъ явился достойнымъ продолжателемъ дѣла В. А. Татаринова.

Съ 1 января 1893 г. Дмитрій Мартыновичъ назначенъ былъ Предсѣдателемъ Департамента Государственной Экономіи, а вскорѣ же и Предсѣдателемъ Комитета Финансовъ. 6 декабря слѣдующаго года Дмитрій Мартыновичъ, при пожалованіи ему ордена Св. Апостола Андрея Первозваннаго, удостоился Высочайшаго рескрипта, въ которомъ его государственныя заслуги нашли себѣ оцѣнку съ высоты Престола въ весьма лестныхъ выраженіяхъ. 1 января 1902 г., въ день исполнившагося пятидесятилѣтія государственной службы, Дмитрій Мартыновичъ былъ возведенъ въ графское достоинство. Въ 1905 году графу Сольскому Высочайше повелѣно было предсѣдательствовать въ Государственномъ Совѣтѣ. Въ слѣдующемъ году графъ Дмитрій Мартыновичъ былъ освобожденъ отъ предсѣдательства съ оставленіемъ Членомъ Государственнаго Совѣта, Статсъ-Секретаремъ и съ производствомъ въ дѣйствительные тайные совѣтники I класса.

Въ періодъ 1903—1905 г.г. графъ Д. М. Сольскій, по волѣ Государя Императора, въ качествѣ предсѣдателя особыхъ совѣщаній, принималъ живое участіе въ выработкѣ законоположеній по установленію новаго государственнаго строя.

Скончался Д. М. Сольскій 29 ноября 1910 года. На другой день послѣ смерти его, Государственный Контролеръ П. А. Харитоновъ почтилъ, въ засѣданіи Совѣта Государственнаго Контроля, память покойнаго слѣдующими словами:

«Вчера, 29 ноября, скончался одинъ изъ важнѣйшихъ и старѣйшихъ сановниковъ Россійской Имперіи Статсъ-Секретарь Его Императорскаго Величества дѣйствительный тайный совѣтникъ I класса графъ Дмитрій Мартыновичъ Сольскій. Лучшіе годы дѣятельности усопшаго были посвящены вѣдомству Государственнаго Контроля, во главѣ котораго онъ стоялъ цѣлыхъ одиннадцать лѣтъ (съ 1878 по 1889 г.). Онъ любилъ наше вѣдомство, вѣрилъ въ государственную необходимость углубленія и расширенія его задачъ и всемѣрно стремился сдѣлать его наиболѣе жизненнымъ, чтобы поставить его въ возможность, въ обширномъ смыслѣ слова, блюсти интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія. Въ этихъ видахъ имъ дано широкое примѣненіе началамъ предварительнаго и фактическаго контроля. Какъ глава вѣдомства, какъ государственный дѣятель и какъ человѣкъ, графъ Дмитрій Мартыновичъ оставилъ по себѣ въ Государственномъ Контролѣ свѣтлую память. Предлагаю Совѣту Государственнаго Контроля почтить память бывшаго Государственнаго Контролера Дмитрія Мартыновича Сольскаго вставаніемъ и, въ знакъ траура, закрываю назначенное на сегодня очередное засѣданіе Совѣта.»

Послѣ Д. М. Сольскаго Государственнымъ Контролеромъ былъ назначенъ 26 іюля 1889 г. Товарищъ Государственнаго Контролера Сенаторъ Тертій Ивановичъ Филипповъ, снискавшій себѣ еще въ молодые годы широкую извѣстность какъ литераторъ и публицистъ, а въ болѣе зрѣлые—и какъ видный общественный дѣятель.

Т. И. Филипповъ получилъ образованіе въ Императорскомъ Московскомъ Университетѣ, по историко-филологическому факультету. Въ 1850 году онъ поступилъ на службу въ 1-ю Московскую Гимназію старшимъ учителемъ русской словесности и въ томъ же году, вмѣстѣ съ А. Н. Островскимъ, принялъ энергичное участіе въ журналѣ «Москвитянинъ», издававшемся въ то время извѣстнымъ профессоромъ русской исторіи М. П. Погодинымъ, а также въ «Московскомъ Сборникѣ». По предложенію Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода графа А. П. Толстого, Тертій Ивановичъ перешелъ на службу по вѣдомству Святѣйшаго Синода и съ увлеченіемъ отдался церковному дѣлу, принявъ самое близкое участіе въ разработкѣ многихъ церковныхъ вопросовъ — въ частности вопросовъ раскола и старообрядчества и положенія православной Церкви на Востокѣ. За защиту первенствующаго значенія Іерусалимской Церкви Т. И. Филипповъ въ 1883 году получилъ, по грамотѣ Іерусалимскаго Патріарха Никодима, званіе Епитропа Гроба Господня и Представителя Іерусалимскаго Патріаршаго Престола. По приглашенію Государственнаго Контролера В. А. Татаринова, Тертій Ивановичъ перешелъ въ 1864 году на службу въ Государственный Контроль на должность Помощника Управляющаго Временною Ревизіонною Коммисіею, а черезъ 7 лѣтъ, будучи уже въ чинѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, былъ сдѣланъ Управляющимъ тою Коммисіею. Въ 1878 году Т. И. Филипповъ былъ назначенъ Товарищемъ при Государственномъ Контролерѣ Статсъ-Секретарѣ Д. М. Сольскомъ и въ этой должности оставался все время пребыванія во главѣ вѣдомства Дмитрія Мартыновича, являясь такимъ образомъ его ближайшимъ сотрудникомъ. Кромѣ того на него было возложено предсѣдательствованіе въ особой организаціонной Коммисіи, учрежденной для предварительнаго обсужденія вопросовъ по улучшенію кассоваго и ревизіоннаго порядка и существующей системы счетоводства и отчетности. Принималъ онъ также участіе въ качествѣ члена отъ Государственнаго Контроля и въ Коммисіяхъ подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта Статсъ-Секретаря Каханова по преобразованію губернскаго и уѣзднаго административнаго управленія и подъ предсѣдательствомъ Варшавскаго Архіепископа Леонтія по вопросу объ обезпеченіи за духовенствомъ надлежащаго участія въ дѣлѣ народнаго образованія.

Произведенный въ 1889 году въ дѣйствительные тайные совѣтники, Т. И. Филипповъ въ томъ же году, 26 іюля, былъ назначенъ Государ-



П. Семеновъ.

16

ственнымъ Контролеромъ, а вскорѣ и Членомъ Комитета Финансовъ. Званіе же Сенатора было ему пожаловано въ 1883 году. Вступивъ въ управленіе вѣдомствомъ, Тертій Ивановичъ обратилъ прежде всего вниманіе на необходимость составленія новыхъ ревизіонныхъ руководствъ, такъ какъ нѣкоторыя, составленныя еще при В. А. Татариновѣ, инструкціи не отвѣчали измѣнившимся и усложнившимся послѣ реформы условіямъ ревизіи. При Т. И. Филипповѣ были сдѣланы нѣкоторыя преобразованія въ центральныхъ учрежденіяхъ. Такъ, по закону 3 іюня 1891 г. былъ образованъ Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности изъ бывшаго Желѣзнодорожнаго Отдѣла, а по закону 12 февраля 1896 г. въ составѣ Департамента Гражданской Отчетности было учреждено особое Отдѣленіе для ревизіи государственныхъ кредитныхъ учрежденій; съ 1892 года начала дѣйствовать, какъ постоянное учрежденіе, Коммисія для повѣрки денежной и матеріальной отчетности установленій Государственнаго Контроля. При Тертіи Ивановичѣ былъ между прочимъ разрѣшенъ доступъ на вольнонаемную службу по учрежденіямъ Государственнаго Контроля и лицамъ женскаго пола.

Служебная дѣятельность не мѣшала Тертію Ивановичу принимать живое участіе во многихъ обществахъ, поставившихъ себѣ цѣлью интересы научные, литературные, художественные или религіозные. Такъ, онъ состоялъ дѣятельнымъ членомъ Славянскаго Благотворительнаго Комитета, Общества любителей духовнаго просвѣщенія, Союза ревнителей чистоты русскаго языка и др. Но особенную память онъ оставилъ по себѣ въ Императорскомъ Географическомъ Обществѣ по собиранію русскихъ пѣсенныхъ напѣвовъ. По его почину при Географическомъ Обществѣ въ 1884 году возникла особая пѣсенная коммисія и по его же ходатайству этой коммисіи были дарованы средства для снаряженія особыхъ экспедицій по собиранію русскихъ пѣсень съ напѣвами въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи. Признательное Общество избрало за это Т. И. Филиппова въ 1882 году въ свои почетные члены. Такимъ же избраніемъ въ почетные члены Академіи Наукъ, Московской Духовной Академіи и Общества Исторіи и Древностей Россійскихъ были почтены и другія заслуги Т. И. Филиппова въ области исторіи, литературы и искусства. Кромѣ того онъ состоялъ почетнымъ членомъ Константинопольскихъ филологическаго и средневѣковаго археологическаго обществъ, археологическаго общества въ Аѳинахъ и др. Изъ сочиненій его наиболѣе извѣстны: «Сборникъ о старообрядчествѣ», «Современные церковные вопросы» и «Сборникъ Т. И. Филиппова».

Скончался Тертій Ивановичъ на посту Государственнаго Контролера 30 ноября 1899 года.

Вслѣдъ за назначеніемъ на постъ Государственнаго Контролера Т. И. Филиппова Товарищемъ къ нему 31 іюля 1889 г. былъ назначенъ Дирек-

торъ Канцеляріи Государственнаго Контроля тайный совѣтникъ Владиміръ Павловичъ Черевинскій (родился въ 1835 году).—По окончаніи Херсонской Гимназіи, Владиміръ Павловичъ началъ службу по военному вѣдомству, а затѣмъ перешелъ въ Государственный Контроль. Съ 1868 по 1883 годъ Владиміръ Павловичъ былъ Управляющимъ Туркестанскою Контрольною Палатою, при чемъ въ 1880—1881 г. г. состоялъ и Оберъ-Контролеромъ, завѣдывающимъ Полевымъ Контролемъ, при Ахалъ-Текинской экспедиціи. За отличную и крайне полезную службу и особые труды по Полевому Контролю В. П. Черевинскій, какъ находившійся во время осады и штурма крѣпости Геокъ-Тепе подъ выстрѣлами непріятеля, былъ награжденъ орденомъ Св. Станислава 1-й степени съ мечами. Въ 1883 году Владиміръ Павловичъ съ должности Управляющаго Туркестанскою Контрольною Палатою былъ перемѣщенъ на такую же должность въ Москву, а въ слѣдующемъ году назначенъ Директоромъ Канцеляріи Государственнаго Контроля. На этой послѣдней должности В. П. Черевинскій находился до назначенія своего Товарищемъ Государственнаго Контролера. Пожалованный въ 1895 году въ Сенаторы, Владиміръ Павловичъ, съ оставленіемъ въ этомъ званіи, былъ уволенъ отъ должности Товарища Государственнаго Контролера 24 октября 1897 года, а 1 января 1898 г. ему Всемилостивѣйше повелѣно быть Членомъ Государственнаго Совѣта и присутствовать въ Департаментѣ Государственной Экономіи.

Имя В. П. Черевинскаго извѣстно также и въ литературѣ. Въ 1880—1881 г. г. явились въ печати двѣ его обширныя хроники: «Подъ боевымъ огнемъ» и «Двѣ волны». Ему же принадлежатъ историческія монографіи: «Міръ ислама и его пробужденіе» и «Исчезнувшее царство».

II.

На пути осуществленія широкой программы, предуказанной Высочайшею волею, стоялъ прежде всего вопросъ объ усиленіи средствъ контрольныхъ учрежденій. Выше уже упоминалось, что произведенная В. А. Татариновымъ контрольная реформа не потребовала новыхъ затратъ со стороны государственнаго казначейства. До начала царствованія Императора Александра III, не смотря на то, что трудъ Государственнаго Контроля возрасталъ съ каждымъ годомъ, бюджетъ контрольнаго вѣдомства оставался почти неизмѣннымъ—въ суммѣ около 2 мил. руб. Первымъ сколько-нибудь значительнымъ воспособленіемъ Государственному Контролю явилось назначеніе ему, по Высочайшему указу 19 февраля 1880 г., 100.000 руб. на 1880 годъ и по 200.000 руб. на два слѣдующіе года, что однако не разрѣшало въ надлежащей мѣрѣ вопроса о средствахъ для устраненія образовавшейся большой отсталости въ



В. П. Черевачскій.

17

производствѣ и заключеніи ревизіи. Для приведенія ревизіи въ состояніе большей или меньшей современности Государственный Контролеръ Статсъ-Секретарь Сольскій рѣшилъ обратиться къ болѣе постоянной и дѣйствительной мѣрѣ, какою, по его мнѣнію, являлось установленіе новыхъ штатовъ для учрежденій Государственнаго Контроля. При обсужденіи основаній сихъ штатовъ было принято во вниманіе неудобство точнаго указанія, въ видѣ постоянной нормы, для каждаго контрольнаго учрежденія его состава, такъ какъ, съ введеніемъ контроля надъ желѣзными дорогами и вообще съ развитіемъ фактической повѣрки и предварительной ревизіи, размѣры и до нѣкоторой степени самыя свойства ревизіоннаго труда могли въ непродолжительномъ времени подвергнуться существеннымъ измѣненіямъ, почему признано было наиболѣе соотвѣтствовавшимъ современному положенію дѣла изданіе для Государственнаго Контроля не постоянныхъ штатовъ, а временнаго росписанія должностей и окладовъ содержанія. Главная цѣль при этомъ состояла въ томъ, чтобы уравнять и нѣсколько возвысить крайне разнообразные и совершенно недостаточные оклады содержанія чиновниковъ и увеличить средства на вознагражденіе вольнонаемнаго труда, имѣвшаго въ ревизіонномъ дѣлѣ весьма широкое примѣненіе. Согласно составленному на такихъ основаніяхъ росписанію, удостоившемуся, по разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ, Высочайшаго утвержденія 1 февраля 1883 г., необходимая для усиленія средствъ по вѣдомству Государственнаго Контроля дополнительная сумма опредѣлилась въ 389.000 руб. Изъ нея контрольныя палаты получили около 300.000 руб., а остальныя средства были распредѣлены между центральными учрежденіями. Тѣмъ же закономъ Временная Ревизіонная Коммисія и Департаментъ Морскихъ Отчетовъ съ Отдѣломъ Военной Отчетности были переименованы: первая—въ Департаментъ Гражданской Отчетности, а второй—въ Департаментъ Военной и Морской Отчетности, при чемъ, въ видахъ единообразія, существовавшимъ въ Департаментѣ Морскихъ Отчетовъ должностямъ правителя канцеляріи, оберъ-контролерамъ, старшимъ и младшимъ контролерамъ присвоены тѣ же наименованія, какія приняты для Департамента Гражданской Отчетности,—т. е. наименованія секретаря, старшихъ и младшихъ ревизоровъ и счетныхъ чиновниковъ.

Съ усиленіемъ ревизіонныхъ средствъ открывалась уже возможность приступить къ усовершенствованію и развитію контрольнаго дѣла въ направленіи, предуказанномъ Державною волею Императора Александра Александровича. Въ этомъ отношеніи главное вниманіе Государственнаго Контролера обращено было на улучшеніе самыхъ способовъ и пріемовъ контрольной повѣрки. При системѣ только документальной ревизіи и при отсутствіи фактическаго и предварительнаго контроля возможны были такіе случаи, когда представляемые на повѣрку счеты и документы, удовлетворяя фор-

мальнымъ требованіямъ по оправданію произведенныхъ оборотовъ, составлялись несогласно съ дѣйствительностью. При такомъ положеніи дѣла неизбѣжно возникалъ вопросъ о расширеніи дѣятельности Государственнаго Контроля въ направленіи развитія фактической и предварительной ревизіи. Въ этомъ случаѣ сознана была настоятельная потребность возвратиться къ тѣмъ предположеніямъ о наилучшемъ устройствѣ Государственнаго Контроля, которыя въ свое время были проводимы Высшею Коммисіею по установленію коренныхъ началъ реформы государственной отчетности и такъ горячо отстаивались организаторомъ ея В. А. Татариновымъ, успѣвшимъ однако создать лишь зачатки фактическаго контроля. Какъ извѣстно, при учрежденіи новаго ревизіоннаго порядка установленіе предварительнаго контроля признавалось однимъ изъ основныхъ, наиболѣе существенныхъ условій надлежаще устроенной государственной ревизіи, при которомъ только и возможно достиженіе ревизіею дѣйствительно плодотворныхъ результатовъ. Говоря словами В. А. Татаринова, предварительный контроль долженъ быть признанъ «однимъ изъ самыхъ живыхъ и конечно самыхъ практическихъ орудій» правильно поставленной ревизіи. Необходимо однако сказать, что во взглядахъ на характеръ и существо этого вида ревизіи не было устойчивости, и по поводу его возникали нѣкоторыя сомнѣнія не только въ распорядительныхъ вѣдомствахъ, но въ самомъ Государственномъ Контролѣ. Указывалось главнымъ образомъ на то, что предварительный контроль является вторженіемъ въ область распорядительныхъ дѣйствій управленій, а это противорѣчитъ природѣ Государственнаго Контроля, какъ наблюдающаго и повѣряющаго органа, и не можетъ не стѣснять его же самого при послѣдующей ревизіи. По существу дѣла, сомнѣніе это основано было на недоразумѣніи. Дѣло въ томъ, что предварительная ревизія по своему объему и содержанію есть та же самая ревизія, которая производится и по слѣдамъ дѣйствій распорядителей; разница между ними только во времени: одна производится до совершенія хозяйственныхъ дѣйствій, другая—послѣ, но и та и другая производятся на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ, въ однѣхъ и тѣхъ же цѣляхъ. Поэтому если замѣчаніе о неправильности извѣстнаго дѣйствія, сдѣланное при послѣдующей ревизіи, не считается вмѣшательствомъ въ распорядительную часть управленія, то конечно въ такой же мѣрѣ не можетъ считаться вмѣшательствомъ то же самое замѣчаніе только потому, что оно будетъ сдѣлано при предварительной ревизіи. Участіе Контроля въ предварительномъ обсужденіи съ извѣстной стороны хозяйственныхъ вопросовъ,—въ правильномъ практическомъ разрѣшеніи которыхъ одинаково заинтересованы и само распорядительное управленіе, какъ хозяинъ дѣла, и контрольное учрежденіе, какъ наблюдающій органъ,—представляетъ собою совмѣстную работу представителей двухъ вѣдомствъ, направленную къ одной цѣли—къ возможно большему

охраненію и соблюденію интересовъ казны, и никоимъ образомъ не можетъ быть разсматриваемо какъ стѣснительное для управленія вмѣшательство въ сферу его распорядительной компетенціи.

Иное дѣло—участіе представителей Государственнаго Контроля въ разнаго рода коммисіяхъ, комитетахъ, совѣтахъ, учреждаемыхъ для той или другой операціонной дѣятельности; въ этомъ послѣднемъ случаѣ дѣйствительно нельзя отрицать возможность вторженія Контроля въ распорядительную область. Во избѣжаніе этого Государственный Контроль стремился къ установленію такого порядка, при которомъ его представители, принимая участіе въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, пользовались бы правомъ лишь *совѣщательнаго* голоса, чѣмъ и устранялось вмѣшательство Контроля въ сферу распорядительныхъ дѣйствій. Правда, на практикѣ иногда бывали отступленія отъ такого коренного начала, но они всегда разсматривались именно какъ исключенія, обусловливались особыми обстоятельствами и вызывались по большей части настояніями со стороны самихъ же распорядительныхъ управленій.

Такого взгляда и держался энергичный насадитель предварительнаго и фактическаго контроля Статсъ-Секретарь Сольскій. Когда различныя вѣдомства стали возбуждать вопросъ о предоставленіи представителямъ Контроля въ строительныхъ и хозяйственныхъ коммисіяхъ рѣшающаго голоса наравнѣ съ другими членами коммисій, онъ представилъ въ 1884 году на Высочайшее воззрѣніе мнѣніе свое о томъ, что назначеніе ревизоровъ въ составъ строительныхъ коммисій съ правами членовъ не соотвѣтствовало бы основнымъ условіямъ правильной ревизіи, такъ какъ совмѣщеніе въ одномъ лицѣ въ качествѣ члена коммисіи—обязанностей распорядительныхъ и въ качествѣ ревизора—обязанностей по повѣркѣ правильности распоряженій коммисіи лишало бы Контроль необходимой независимости и безпристрастія при постановкѣ и разрѣшеніи возникающихъ изъ ревизіи вопросовъ. Предположенія Статсъ-Секретаря Сольскаго получили Высочайшее утвержденіе, и было установлено, чтобы въ засѣданія строительныхъ коммисій приглашались, если окажется нужнымъ, представители Контроля—для того, чтобы, присутствуя при сужденіяхъ коммисіи, они имѣли возможность, не вдаваясь въ особую переписку, принять эти сужденія въ соображеніе при ревизіи.

Другое возраженіе противъ предварительнаго контроля сводилось къ опасенію, что онъ можетъ замедлять ходъ хозяйственныхъ операцій, но это устранялось особыми мѣрами, направленными къ тому, чтобы дѣятельность Контроля ни въ чемъ не стѣсняла и не задерживала производства хозяйственныхъ операцій. Учрежденіямъ Государственнаго Контроля вмѣнено было въ обязанность производить предварительную повѣрку въ самые краткіе сроки: повѣрку ассигновокъ—отъ одного до трехъ дней, а окончательныхъ расчетовъ съ подрядчиками—въ теченіе десяти дней.

Съ полнымъ вниманіемъ относясь къ тѣмъ сомнѣніямъ, какія высказывались по поводу новыхъ видовъ ревизіи, въ особенности при отсутствіи достаточныхъ указаній опыта, Статсъ-Секретарь Сольскій, будучи самъ убѣжденнымъ сторонникомъ предварительнаго и фактическаго контроля, остановился все же на мысли о постепенномъ установленіи его—не въ видѣ общей мѣры, а частично—по отношенію прежде всего къ такимъ важнымъ операціямъ или къ отдѣльнымъ видамъ государственнаго хозяйства, съ которыми связаны особенно крупные интересы казны. Въ ряду хозяйственно-операціонныхъ предпріятій, которыя на первыхъ же порахъ подчинены были, по указаннымъ основаніямъ, предварительному и фактическому контролю, слѣдуетъ подробнѣе остановиться на оборотахъ по постройкѣ и эксплоатаціи казенныхъ и нѣкоторыхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, на работахъ по сооруженію коммерческихъ портовъ, устройству водныхъ и шоссейныхъ сообщеній, по возведенію оборонительныхъ сооруженій на западной границѣ и по постройкѣ казармъ хозяйственнымъ способомъ.

Какъ будетъ сказано ниже, предварительный, какъ равно и фактическій контроль устанавливался не на одинаковыхъ основаніяхъ и выражался въ различныхъ формахъ, въ зависимости отъ свойства и характера повѣряемыхъ операцій.

III.

Необходимость въ установленіи ближайшаго наблюденія со стороны Государственнаго Контроля за оборотами желѣзнодорожнаго хозяйства была вызвана тѣмъ постепенно создавшимся положеніемъ, въ какомъ оказалось въ Россіи дѣло строительства и эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ, непосредственнымъ образомъ затрагивавшее интересы государственнаго казначейства.

Въ теченіе шестидесятыхъ и семидесятыхъ годовъ правительство въ области желѣзнодорожной политики придерживалось принципа, что сооруженіе и эксплоатація желѣзныхъ дорогъ должны быть предоставлены частной предпріимчивости. Поэтому уже отстроенныя средствами и распоряженіемъ казны дороги (Николаевская, Московско-Курская) продавались частнымъ обществамъ. Различнымъ предпринимателямъ выдавались на сооруженіе дорогъ концессіи съ гарантіей извѣстнаго дохода отъ акціонернаго и облигаціоннаго капиталовъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ акціонерные капиталы оставались всецѣло въ рукахъ концессіонеровъ и постройка дорогъ производилась исключительно на гарантированный казною облигаціонный капиталъ. У концессіонеровъ не было никакихъ побужденій, которыя заставляли бы ихъ вести дѣло постройки дорогъ хозяйственно, и дороги

строились неудовлетворительно и дорого. Вслѣдствіе этого вновь построенныя дороги передавались въ эксплоатацію обремененныя крупными строительными капиталами. Это обстоятельство затрудняло или дѣлало невозможнымъ покрытіе изъ доходовъ дорогъ процентовъ на строительные капиталы и погашенія послѣднихъ, что въ свою очередь обусловливало необходимость расходовъ изъ государственнаго казначейства на уплату гарантіи. Обезпеченныя гарантированнымъ доходомъ по акціямъ, лица, являвшіяся фактическими и безконтрольными хозяевами эксплоатируемыхъ дорогъ, не были заинтересованы въ хозяйственномъ веденіи дѣла, въ смыслѣ поднятія доходности дорогъ, и стремились къ извлеченію выгодъ для себя изъ эксплоатаціи дорогъ косвеннымъ путемъ—повышая расходы дорогъ, что вело еще къ большему отягощенію государственнаго казначейства. Къ 1 января 1879 года общій итогъ долга желѣзнодорожныхъ обществъ государственному казначейству достигалъ 470.000.000 рублей (къ тому же времени акцій, принадлежавшихъ правительству, было на 77.500.000 рублей, а стоимость оставленныхъ правительствомъ за собою облигацій составляла 785.000.000 рублей). Изъ существовавшихъ въ то время желѣзнодорожныхъ обществъ не болѣе пяти—шести давали акціонерамъ извѣстную прибыль сверхъ дохода, гарантированнаго правительствомъ, бóльшая же часть требовала приплатъ по гарантіи въ полномъ размѣрѣ, а у многихъ изъ нихъ не хватало средствъ даже для покрытія расходовъ по эксплоатаціи. Фактически бóльшая часть желѣзнодорожныхъ обществъ стала существовать исключительно на казенные капиталы, расходуемые къ тому же безъ должнаго наблюденія. Бремя, наложенное на государственное казначейство, становилось слишкомъ тяжелымъ, и силою вещей выдвигался вопросъ объ облегченіи его. Въ зависимости отъ этого и въ виду громаднаго значенія желѣзныхъ дорогъ, какъ факторовъ развитія экономической жизни страны, опредѣлилось новое направленіе нашей желѣзнодорожной политики: возобновленіе сооруженія желѣзныхъ дорогъ средствами казны и по мѣрѣ возможности выкупъ въ казну частныхъ дорогъ.

Въ виду значенія, которое получили для нашего бюджета расходы на желѣзнодорожное дѣло, Государственный Контроль конечно не могъ не обратить на него особаго вниманія и, какъ только стали выясняться результаты примѣненія концессіонной системы въ ея цѣломъ, возбудилъ вопросъ о необходимости болѣе правильной организаціи правительственнаго надзора за оборотами частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ, чѣмъ принятая въ то время система ревизіи желѣзнодорожныхъ отчетовъ особыми междувѣдомственными коммисіями. Такая ревизія не распространялась на всѣ дороги, носила часто случайный, отрывочный характеръ и вообще запаздывала, такъ какъ повѣрки назначались не за одинъ годъ, а за 2—6 и даже 10 лѣтъ,

обычно затягивались на цѣлые годы и потому не достигали своей цѣли. Впервые мысль объ устраненіи этой системы была высказана во всеподданнѣйшемъ отчетѣ Государственнаго Контролера (Генералъ-Адъютанта Грейга) за 1873 годъ, и противъ соотвѣтствующаго мѣста отчета Государь Императоръ Александръ II соизволилъ начертать: «***Нахожу мѣру эту необходимой.***»

Вслѣдствіе этого при Государственномъ Контролѣ была образована особая Коммисія изъ чиновъ Государственнаго Контроля и Министерствъ Путей Сообщенія и Финансовъ, при участіи спеціалистовъ по желѣзнодорожному дѣлу, которою и былъ выработанъ проектъ «Положенія о правительственномъ надзорѣ за оборотами обществъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ». По этому проекту всѣ обороты денежнаго и матеріальнаго имуществъ желѣзнодорожныхъ обществъ подчинялись надзору Государственнаго Контроля, къ обязанностямъ котораго относились: а) разсмотрѣніе и утвержденіе годовыхъ смѣтъ желѣзнодорожныхъ обществъ; б) повѣрка ихъ документальной отчетности и разсмотрѣніе и утвержденіе (точнѣе, участіе въ утвержденіи) ихъ годовыхъ отчетовъ; в) повѣрка (фактическая) оборотовъ желѣзнодорожныхъ обществъ на мѣстахъ, черезъ особо командируемыхъ чиновъ, и г) свидѣтельство наличности денежнаго и матеріальнаго имущества.

Дѣйствіе «Положенія о правительственномъ надзорѣ за оборотами обществъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ» было предположено распространить на всѣ дороги, состоявшія въ обязательныхъ отношеніяхъ къ правительству и оказавшіяся неисправными въ выполненіи лежавшихъ на нихъ обязанностей. Такихъ дорогъ на 1 января 1877 года было 35, и кромѣ того предвидѣлась возможность причисленія къ нимъ въ ближайшемъ будущемъ еще 6 дорогъ.

Выработанные Коммисіею проекты были препровождены на заключеніе Министровъ Путей Сообщенія и Финансовъ 15 мая 1878 года, но окончательный отвѣтъ со стороны Министерства Путей Сообщенія, въ дополненіе къ сообщеннымъ ранѣе общимъ соображеніямъ, былъ полученъ лишь 30 января 1881 г., т. е. черезъ $2^1/_2$ года. Предположенія Коммисіи, какъ впрочемъ этого и слѣдовало ожидать, встрѣтили со стороны Министерства Путей Сообщенія настойчивыя возраженія, которыя въ существѣ своемъ обусловливались взглядомъ, что правительственный контроль надъ оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ долженъ быть сосредоточенъ не при Государственномъ Контролѣ, а при Министерствѣ Путей Сообщенія. Въ зависимости отъ этого, вслѣдъ за сообщеніемъ Статсъ-Секретарю Сольскому своихъ замѣчаній на проектъ упомянутой Коммисіи, Генералъ-Адъютантъ Посьетъ препроводилъ ему проектъ «Положенія о временномъ ревизіонномъ комитетѣ при Министерствѣ Путей Сообщенія для повѣрки смѣтъ и отчетовъ по эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ».

Вопросъ, составившій коренное разногласіе между обоими вѣдомствами, а именно вопросъ о томъ, при которомъ изъ нихъ, при Министерствѣ ли

Путей Сообщенія, или при Государственномъ Контролѣ, долженъ быть образованъ контрольный надзоръ за оборотами денежнаго и матеріальнаго имущества желѣзнодорожныхъ обществъ, былъ по представленію Государственнаго Контролера разсмотрѣнъ Комитетомъ Министровъ, признавшимъ, что «какъ государственные интересы, такъ и польза желѣзнодорожнаго дѣла требуютъ устройства повѣрки этихъ оборотовъ при томъ именно вѣдомствѣ, коему ввѣрено вообще наблюденіе надъ всѣми государственными доходами и расходами, а таковымъ является Государственный Контроль», почему и «контроль надъ правильностью и хозяйственностью оборотовъ желѣзнодорожныхъ обществъ долженъ быть учрежденъ при Государственномъ Контролѣ».

Вслѣдъ за Высочайшимъ утвержденіемъ (25 сентября 1881 г.) положенія Комитета Министровъ по упомянутому представленію Государственнаго Контролера, при Государственномъ Контролѣ подъ предсѣдательствомъ Д. М. Сольскаго была образована междувѣдомственная Коммисія для новаго обсужденія выработаннаго въ Государственномъ Контролѣ проекта правилъ контрольнаго надзора за оборотами желѣзнодорожныхъ обществъ. Занятія этой Коммисіи пошли настолько быстро, что во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1881 годъ Государственный Контролеръ могъ доложить Государю Императору объ окончаніи Коммисіею бóльшей части возложенной на нее задачи. По поводу сего Императору Александру III благоугодно было повелѣть: «***Принять мѣры къ скорѣйшему разрѣшенію предположеній о правительственномъ контролѣ надъ оборотами частныхъ дорогъ.***»

Составленный Коммисіею проектъ былъ препровожденъ на заключеніе Предсѣдателя Высочайше учрежденной Коммисіи для изслѣдованія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи графа Баранова и Министровъ Финансовъ и Путей Сообщенія, а также сообщенъ правленіямъ тѣхъ желѣзныхъ дорогъ, къ оборотамъ которыхъ предполагалось примѣнить въ первую очередь новый порядокъ правительственнаго надзора. Въ большей части полученныхъ по сему поводу отзывовъ было выражено принципіальное сочувствіе установленію новаго порядка правительственнаго надзора, при чемъ указывалось на необходимость нѣкоторыхъ измѣненій въ составленномъ проектѣ правилъ. Министръ же Путей Сообщенія Генералъ-Адъютантъ Посьетъ въ своемъ отзывѣ, давая понять, что недостаточность существовавшаго правительственнаго надзора за частными дорогами обусловливалась отсутствіемъ надлежащихъ средствъ въ распоряженіи Министерства Путей Сообщенія, вмѣсто точно формулированныхъ замѣчаній и предложеній, поставилъ цѣлый рядъ вопросовъ и заявилъ, что по полученіи имъ объясненій на выраженныя имъ сомнѣнія и сдѣланныя замѣчанія имъ будутъ доставлены Государственному Контролю дополнительныя соображенія.

Пойти навстрѣчу заявленію Генералъ-Адъютанта Посьета значило бы отложить на неопредѣленное время разрѣшеніе уже давно назрѣвшаго вопроса. Полагая, что возникшія между Министерствомъ Путей Сообщенія и Государственнымъ Контролемъ недоразумѣнія могутъ быть устранены въ самомъ засѣданіи Комитета Министровъ, Государственный Контролеръ, по разсмотрѣніи проекта въ связи съ поступившими замѣчаніями, внесъ его на разсмотрѣніе Комитета Министровъ 8 октября 1882 г.

Когда въ томъ же октябрѣ Комитетъ Министровъ приступилъ къ обсужденію вопроса объ установленіи контроля на частныхъ желѣзныхъ дорогахъ, Генералъ-Адъютантъ Посьетъ, не смотря на данный уже имъ подробный письменный отзывъ, не счелъ возможнымъ ограничиться одними устными замѣчаніями и выразилъ желаніе сообщить Комитету еще разъ письменное заключеніе по внесенному представленію, такъ что разрѣшеніе возбужденнаго Государственнымъ Контролемъ вопроса снова затормозилось.

Докладывая во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1882 годъ о положеніи работъ по установленію контрольнаго надзора за частными дорогами, Государственный Контролеръ отмѣтилъ между прочимъ и медленность въ представленіи Министромъ Путей Сообщенія отзыва на проектъ Государственнаго Контроля. Отчеркнувъ соотвѣтственное мѣсто отчета, Государь Императоръ Александръ III изволилъ начертать: «*Весьма недобросовѣстно*». Но и послѣ этого, не смотря на новое Высочайшее повелѣніе объ окончательномъ разрѣшеніи упомянутаго вопроса въ продолженіе остававшихся мѣсяцевъ 1883 года, съ такимъ расчетомъ, чтобы, въ случаѣ утвержденія представленнаго проекта правилъ, можно было приступить къ примѣненію ихъ съ 1884 года, дѣло затягивалось.

Въ видахъ сближенія взглядовъ Министерства Путей Сообщенія и Государственнаго Контроля, въ проектъ контрольныхъ правилъ, внесенный въ Комитетъ Министровъ 8 октября 1882 г., Статсъ-Секретарь Сольскій призналъ возможнымъ внести рядъ существенныхъ измѣненій, такъ что разногласія между Министерствомъ Путей Сообщенія и Государственнымъ Контролемъ остались главнымъ образомъ по вопросамъ о предоставленіи Контролю права останавливать, впредь до разрѣшенія высшей инстанціи, заключеніе невыгодныхъ договоровъ, производство сверхсмѣтныхъ расходовъ по статьямъ, не зависящимъ отъ размѣровъ движенія, и выдачу дивиденда по провѣренному отчету, а равно о правѣ его опредѣлять ко взысканію съ общества желѣзной дороги причиненные незаконными дѣйствіями общества или его агентовъ ущербы казнѣ. «Съ мнѣніемъ Министерства Путей Сообщенія объ исключеніи постановленій по этимъ предметамъ изъ проекта,—писалъ Статсъ-Секретарь Сольскій, — я, съ своей стороны, не могу согласиться. Нельзя упускать изъ виду, что большинство желѣзныхъ дорогъ, къ которымъ предполагается

примѣнить проектируемыя выше правила, въ сущности живутъ и дѣйствуютъ на счетъ казны, не имѣя собственныхъ средствъ; посему опредѣленіе путемъ послѣдующей ревизіи понесенныхъ казною отъ неправильныхъ распоряженій убытковъ рѣдко могло бы вести къ дѣйствительному возмѣщенію оныхъ; налагаемые на общество желѣзной дороги начеты приходилось бы лишь присоединять къ долгу ихъ казнѣ, можетъ быть, уже неоплатному. Посему полезное дѣйствіе Контроля должно выразиться преимущественно предупрежденіемъ неправильныхъ дѣйствій и распоряженій. Если же, не смотря на возраженіе Контроля, мѣстные чины Министерства Путей Сообщенія будутъ разрѣшать желѣзной дорогѣ заключеніе невыгодныхъ для казны договоровъ,—если, не смотря на утвержденіе правительствомъ годовой смѣты, общество желѣзной дороги будетъ имѣть право производить расходы, въ этой смѣтѣ не указанные,—если оно будетъ имѣть возможность, неправильно исчисливъ слѣдующую акціонерамъ долю прибыли, немедленно же, и не смотря на протесты контрольнаго учрежденія, раздать ее, такъ что могущій оказаться впослѣдствіи недовзносъ обратится на казну,—то какія средства останутся вновь образуемому Контролю для достиженія цѣли его учрежденія и чѣмъ вознаградятся немалые на учрежденіе его расходы казны? Контроль будетъ лишь безсильнымъ зрителемъ безпорядковъ и злоупотребленій, и дѣятельность его выразится въ размноженіи большею частью безплодной переписки».

Въ виду коренныхъ разногласій во взглядахъ Министерства Путей Сообщенія и Государственнаго Контроля по вопросу объ установленіи контрольнаго надзора на частныхъ желѣзныхъ дорогахъ, для сближенія взглядовъ этихъ двухъ вѣдомствъ и согласованія внесенныхъ ими въ Комитетъ Министровъ проектовъ, по Высочайшему повелѣнію 24 мая 1884 года было образовано особое Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Рейтерна.

Совѣщаніе справилось съ возложенной на него задачей въ два засѣданія. Руководясь принципомъ, что правильность и хозяйственность оборотовъ желѣзнодорожныхъ обществъ, находящихся въ обязательныхъ отношеніяхъ къ казнѣ, должна подлежать наблюденію и повѣркѣ со стороны Государственнаго Контроля, оно одобрило, за незначительными измѣненіями, проектъ контрольныхъ правилъ, выработанный въ Государственномъ Контролѣ (обусловило право чиновъ Контроля останавливать заключеніе договоровъ соглашеніемъ съ правительственною инспекціею; признало болѣе осторожнымъ исключить правила исполненія смѣтъ; нашло излишней оговорку о правѣ Государственнаго Контроля пріостанавливать выдачу дивиденда въ виду бездоходности дорогъ, на которыхъ предполагалось установить мѣстный Контроль), и постановило предоставить взаимному соглашенію Министровъ Путей Сооб-

щенія и Финансовъ и Государственнаго Контролера вопросъ объ учрежденіи особой коммисіи для повѣрки годовыхъ отчетовъ тѣхъ дорогъ, на которыхъ не будетъ учреждено контрольныхъ частей.

Заключенія Совѣщанія были заслушаны въ Комитетѣ Министровъ и по положенію Комитета Высочайше утверждены 13 іюня 1884 года, одновременно съ новыми правилами контрольнаго надзора, получившими наименованіе «Временныхъ правилъ о контрольномъ надзорѣ надъ оборотами обществъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ: Балтійской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской». Сущность этихъ правилъ заключалась въ слѣдующемъ.

Контрольный надзоръ за оборотами денежнаго и матеріальнаго имущества и фактическая повѣрка хозяйственныхъ операцій возлагались на Желѣзнодорожный Отдѣлъ Государственнаго Контроля и мѣстный Контроль при управленіяхъ желѣзныхъ дорогъ. Учрежденіямъ этимъ предоставлялось требовать отъ администраціи дорогъ всякаго рода свѣдѣнія и объясненія. Чинамъ мѣстнаго Контроля предоставлялось, въ частности, разсматривать книги, счета, документы и все дѣлопроизводство правленія, управленія и службъ дороги, свидѣтельствовать денежныя кассы и имущество дороги, производить повѣрку исполненія поставокъ и работъ какъ на линіи, такъ и въ мастерскихъ, повѣрять въ натурѣ и по документамъ товарные и пассажирскіе поѣзда, присутствовать на торгахъ, при тиражахъ и уничтоженіи погашенныхъ бумагъ и оплаченныхъ купоновъ. При этомъ Контролю вмѣнялось въ обязанность производить фактическую ревизію такимъ образомъ, чтобы не нарушать хода желѣзнодорожной службы и не стѣснять распоряженій по охраненію правильности, безопасности и удобствъ движенія на дорогѣ. Въ извѣстныхъ случаяхъ, по соглашенію съ правительственной инспекціей, мѣстному Контролю предоставлялось право пріостанавливать заключеніе договоровъ, наиболѣе важныхъ по предмету, суммѣ или продолжительности дѣйствія. О всѣхъ замѣченныхъ неправильныхъ, нанесшихъ ущербъ казнѣ, дѣйствіяхъ администраціи Контроль долженъ былъ доносить Желѣзнодорожному Отдѣлу, о всѣхъ же нехозяйственныхъ и невыгодныхъ для казны распоряженіяхъ, по сношенію съ мѣстною инспекціею и съ ея согласія, сообщать свои замѣчанія правленію общества или управленію дороги. На мѣстный Контроль возлагалось кромѣ того разсмотрѣніе проекта эксплоатаціонныхъ смѣтъ дорогъ и ихъ годовыхъ отчетовъ до представленія тѣхъ и другихъ общему собранію акціонеровъ

На Желѣзнодорожный Отдѣлъ возлагалась повѣрка смѣтъ и отчетовъ по утвержденіи ихъ общими собраніями акціонеровъ, при чемъ замѣчанія свои по смѣтамъ и отчетамъ Желѣзнодорожный Отдѣлъ сообщалъ Департаменту Желѣзныхъ Дорогъ, который, въ случаѣ согласія съ мнѣніемъ Отдѣла, дѣлалъ распоряженіе: въ отношеніи смѣтъ — о соотвѣтственномъ измѣненіи

смѣты, а въ отношеніи отчетовъ—о сообщеніи замѣчаній Отдѣла къ исполненію правленіямъ желѣзнодорожныхъ обществъ. Разногласія между Желѣзнодорожнымъ Отдѣломъ и Департаментомъ Желѣзныхъ Дорогъ разрѣшались по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Путей Сообщенія, а разногласія между Государственнымъ Контролеромъ и Министромъ Путей Сообщенія—Комитетомъ Министровъ. Желѣзнодорожному Отдѣлу предоставлялось право дѣлать постановленія о взысканіи съ обществъ убытковъ, причиненныхъ казнѣ распоряженіями обществъ или ихъ агентовъ, при чемъ способы взысканія начтенныхъ на общество суммъ устанавливались по соглашенію Министровъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственнаго Контролера.

Ко времени разрѣшенія вопроса объ упорядоченіи правительственнаго надзора за оборотами *частныхъ* желѣзныхъ дорогъ въ составѣ Государственнаго Контроля были уже образованы особые органы для повѣрки оборотовъ по постройкѣ и эксплоатаціи *казенныхъ* желѣзныхъ дорогъ.

Впервые контрольный надзоръ на особыхъ основаніяхъ было предположено примѣнить къ сооруженію рельсоваго пути между Екатеринбургомъ и Тюменью. Согласно Высочайше утвержденному 1 октября 1880 года положенію Комитета Министровъ, впредь до опредѣленія наиболѣе выгоднаго способа сооруженія этого участка, было постановлено отпустить отъ одного до двухъ милліоновъ рублей для немедленнаго приступа къ работамъ распоряженіемъ Министерства Путей Сообщенія, съ возложеніемъ на это Министерство, по соглашенію его съ Министерствомъ Финансовъ и Государственнымъ Контролемъ, выработки подробныхъ правилъ производства работъ и контрольнаго надзора за оборотами по постройкѣ. Съ этою цѣлью при Министерствѣ Путей Сообщенія было учреждено подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Путей Сообщенія т. с. Гюббенета особое Совѣщаніе по дѣлу о сооруженіи Екатеринбургъ-Тюменьскаго участка Сибирской желѣзной дороги распоряженіемъ казны, изъ представителей отъ Министерствъ Путей Сообщенія, Финансовъ и Государственнаго Контроля.

При обсужденіи Совѣщаніемъ вопроса объ установленіи основаній и способовъ ревизіоннаго порядка, представитель Государственнаго Контроля высказался за то, что ревизію оборотовъ по постройкѣ Екатеринбургъ-Тюменьскаго участка слѣдуетъ изъять изъ дѣйствія общихъ правилъ о производствѣ ревизіи и установить ее на иныхъ основаніяхъ. Прежде всего, контроль долженъ быть мѣстный, «текущій», и чины Контроля должны являться очевидцами всѣхъ распоряженій по постройкѣ, такъ какъ только при этомъ условіи недоразумѣнія и проволочка времени, которыхъ нельзя избѣгнуть при иномъ порядкѣ ревизіи, отпадутъ сами собою, срокъ ревизіи сократится и отчетъ

Государственному Контролеру будетъ представленъ одновременно съ представленіемъ техническаго отчета Министру Путей Сообщенія. Въ этихъ видахъ необходимо, чтобы Контролю было извѣстно о всѣхъ распоряженіяхъ Временнаго Управленія и лицъ, завѣдующихъ отдѣльными частями сооруженія; чтобы Главному Контролеру были открыты книги, счеты, протоколы и всѣ дѣла Временнаго Управленія; чтобы чины Контроля могли во всякое время производить освидѣтельствованіе работъ и поставокъ и дѣлать замѣчанія какъ о прочности и правильности исполненія, такъ и о нехозяйственности распоряженій Временнаго Управленія и его агентовъ; чтобы всякая ассигновка, выданная Временнымъ Управленіемъ, была провѣрена Главнымъ Контролеромъ, и чтобы затѣмъ всѣ обороты по постройкѣ, провѣренные мѣстнымъ Контролемъ, не подлежали уже дальнѣйшей ревизіи.

Соглашаясь въ общемъ на предоставленіе чинамъ Контроля права дѣлать ревизіонныя заключенія по документамъ о законности и правильности распорядительныхъ дѣйствій, а равно въ извѣстныхъ границахъ примѣнять и фактическую повѣрку, вообще не оспаривая права Государственнаго Контроля входить въ обсужденіе хозяйственности распоряженій, чины Министерства Путей Сообщенія особенно возражали противъ предоставленія чинамъ мѣстнаго Контроля права «дѣлать замѣчанія» о нехозяйственности распоряженій Временнаго Управленія и его агентовъ и о качествѣ принятыхъ матеріаловъ и выполненныхъ работъ. По мнѣнію большинства членовъ Совѣщанія, если мѣстному Контролю и можно предоставить дѣлать замѣчанія о нехозяйственности распоряженій и о неудовлетворительности поставленныхъ матеріаловъ и предметовъ, то всего цѣлесообразнѣе замѣчанія эти представлять непосредственно Государственному Контролеру. Но вмѣстѣ съ тѣмъ Совѣщаніе признало нужнымъ допустить, «въ видахъ распространенія полезнаго участія Контроля въ правильномъ направленіи работъ», чтобы и Главный Контролеръ по своему усмотрѣнію сообщалъ Временному Управленію соображенія о выгодности или невыгодности распоряженій подчиненныхъ Временному Управленію служащихъ, съ тѣмъ чтобы окончательное разрѣшеніе этихъ вопросовъ было предоставлено самому Управленію.

Къ концу занятій Совѣщанія выяснилось, что ранѣе сооруженія Екатеринбургъ-Тюменьской желѣзной дороги будетъ приступлено къ постройкѣ Криворогской и Баскунчакской желѣзныхъ дорогъ. Поэтому въ засѣданіи 16 января 1881 года Совѣщаніе постановило примѣнить выработанныя имъ основанія производства ревизіи при сооруженіи только что названныхъ дорогъ.

Въ зависимости отъ этого въ проектъ «Положенія о Временномъ Управленіи по постройкѣ Криворогской и Баскунчакской желѣзныхъ дорогъ распо-

ряженіемъ правительства», внесенный Министромъ Путей Сообщенія въ Комитетъ Министровъ 22 января 1881 года, были включены слѣдующія статьи:

а) Для ревизіи операцій по постройкѣ учреждается на мѣстѣ особый Контроль, при чемъ устройство мѣстнаго Контроля зависитъ отъ Государственнаго Контролера, а расходы на содержаніе Контроля относятся на счетъ общаго на сооруженіе дороги ассигнованія.

б) Сверхъ общихъ правъ и обязанностей, присвоенныхъ учрежденіямъ Государственнаго Контроля, мѣстному Контролю предоставляется право предварительной ревизіи отпуска суммъ и фактической повѣрки работъ, сооруженій и заготовокъ.

в) Порядокъ исполненія мѣстнымъ Контролемъ возлагаемыхъ на него обязанностей и отношенія его къ Временному Управленію и подвѣдомственнымъ ему чинамъ устанавливается по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Путей Сообщенія.

г) Всѣ обороты по постройкѣ, по которымъ Контролемъ не было заявлено ревизіонныхъ замѣчаній до окончательнаго заключенія дѣйствій Временнаго Управленія, или же по которымъ заявленные протесты были въ свое время устранены, не подлежатъ ревизіонному преслѣдованію.

Тѣмъ же проектомъ предусматривалось, что правила счетоводства и отчетности, а равно правила о назначеніи денежныхъ выдачъ составляются Временнымъ Управленіемъ по соглашенію съ мѣстнымъ Контролемъ и представляются Министру Путей Сообщенія, который утверждаетъ ихъ по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ.

Въ предположенія Совѣщанія Комитетъ Министровъ внесъ нѣкоторыя измѣненія. Главнѣйшія изъ нихъ—оговорки, что фактическая ревизія не должна останавливать производства работъ и что число чиновъ мѣстнаго Контроля и размѣръ содержанія ихъ, какъ равно число и размѣръ содержанія служащихъ, а также кредитъ на прочіе расходы по управленію Министерства Путей Сообщенія опредѣляются по соглашенію трехъ вѣдомствъ—Государственнаго Контроля, Путей Сообщенія и Финансовъ.

Въ силу Высочайше утвержденнаго 20 февраля 1881 года положенія Комитета Министровъ былъ учрежденъ въ Екатеринославѣ (съ 31 марта 1881 г.) первый желѣзнодорожный Контроль—Контроль по постройкѣ Криворогской (Екатерининской) и Баскунчакской желѣзныхъ дорогъ. Этимъ закономъ было фактически предрѣшено учрежденіе подобныхъ же контролей въ будущемъ, въ случаяхъ сооруженія новыхъ желѣзныхъ дорогъ распоряженіемъ казны.

Подробныя правила для производства ревизіи оборотовъ по постройкѣ названныхъ дорогъ, съ присвоеніемъ имъ общаго значенія для примѣненія при ревизіи оборотовъ по постройкѣ всѣхъ дорогъ, сооружаемыхъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны, были утверждены Государственнымъ

Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Путей Сообщенія, 28 марта 1883 года.

Почти на первыхъ же порахъ фактическаго примѣненія этихъ правилъ стала выясняться и серьезная въ нихъ неполнота. Докладывая объ этомъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1884 годъ, Государственный Контролеръ Статсъ-Секретарь Сольскій указывалъ на необходимость: 1) привлечь Государственный Контроль, какъ вѣдомство, на спеціальной обязанности котораго лежитъ блюсти интересы казны, къ участію въ разработкѣ главныхъ техническихъ и хозяйственныхъ основаній постройки дороги, въ составленіи расцѣнокъ и опредѣленіи способа производства работъ; 2) предоставить контрольному надзору право предварительнаго разсмотрѣнія предположенныхъ къ заключенію договоровъ и условій торговъ и 3) ограничить право производства денежныхъ выдачъ, опротестованныхъ Контролемъ. Относительно этихъ предположеній послѣдовала Собственноручная Его Императорскаго Величества отмѣтка: «***Совершенно одобряю этотъ взглядъ***». Однако выработанныя вслѣдствіе этого Государственнымъ Контролемъ измѣненія, которыя надлежало бы сдѣлать въ правилахъ 28 марта 1883 года, получили нѣкоторое осуществленіе лишь при сооруженіи Сибирской желѣзной дороги. Представитель Государственнаго Контроля въ Совѣтѣ по сооруженію сей дороги сталъ принимать участіе въ разрѣшеніи всѣхъ дѣлъ хозяйственно-коммерческаго значенія, касавшихся постройки Великаго Сибирскаго пути, а начальники работъ отдѣльныхъ участковъ Сибирской желѣзной дороги, на которыхъ до 1898 года примѣнялись правила 28 марта 1883 года, въ силу наказа (30 іюня 1893 г.) были обязаны представлять на заключеніе мѣстнаго Контроля свои предположенія: о заключеніи договоровъ на сумму свыше 25.000 руб., объ измѣненіи обусловленныхъ договорами сроковъ и единичныхъ цѣнъ и о выработкѣ новыхъ единичныхъ цѣнъ въ отмѣну установленныхъ расцѣночными вѣдомостями. На заключеніе Контроля должны были сообщаться также проекты годовыхъ смѣтъ и проекты нормальныхъ договоровъ.

Наказъ начальникамъ работъ Сибирской желѣзной дороги, установивъ новый видъ отношеній мѣстныхъ контрольныхъ органовъ къ управленіямъ по сооруженію Сибирской дороги, въ то же время косвенно отразился и на постановкѣ ревизіи оборотовъ по постройкѣ прочихъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, на которыхъ примѣнялись правила 28 марта 1883 года. Съ введеніемъ въ дѣйствіе этого наказа начальники работъ по постройкѣ дорогъ и въ предѣлахъ Европейской Россіи стали фактически сообщать на предварительное заключеніе мѣстныхъ контрольныхъ частей проекты договоровъ и проч., и мѣстныя контрольныя части, подъ воздѣйствіемъ общей въ то время тенденціи Государственнаго Контроля къ распространенію своего вліянія на производ-

ство распорядительными управленіями операцій хозяйственно-коммерческаго свойства, стали принимать участіе въ разсмотрѣніи дѣлъ указаннаго рода.

Вслѣдъ за рѣшеніемъ построить непосредственнымъ распоряженіемъ казны Криворогскую и Баскунчакскую дороги осуществилось и предположеніе д. т. с. Абазы (журналъ Комитета Министровъ 27 января 1881 г.), что «полезно было бы приступить въ непродолжительномъ времени къ постепенному принятію въ казенное завѣдываніе нѣкоторыхъ желѣзнодорожныхъ линій, переходъ коихъ въ руки правительства не сопряженъ, въ виду ихъ финансоваго положенія, съ большими денежными затратами»: 27 января того же 1881 года состоялось Высочайшее повелѣніе о пріобрѣтеніи казною акцій Общества Харьково-Николаевской желѣзной дороги, и съ 1 октября того же года эта дорога была принята въ вѣдѣніе казны.

Въ связи съ переходомъ въ казну Харьково-Николаевской желѣзной дороги Министерствомъ Путей Сообщенія было выработано и, по разсмотрѣніи въ Комитетѣ Министровъ, Высочайше утверждено 15 октября 1882 года «Временное Положеніе по завѣдыванію эксплоатаціею казенныхъ желѣзныхъ дорогъ». Положеніе это въ области ревизіи и завѣдыванія эксплоатаціею казенныхъ желѣзныхъ дорогъ закрѣпляло тѣ же отношенія Государственнаго Контроля къ Министерству Путей Сообщенія, которыя были установлены Положеніемъ о Временномъ Управленіи по *постройкѣ* Екатерининской и Баскунчакской желѣзныхъ дорогъ, и тѣмъ самымъ былъ предрѣшенъ вопросъ о подчиненіи оборотовъ *эксплоатаціоннаго* хозяйства предварительному и фактическому контролю. Такимъ образомъ впервые система предварительной ревизіи уплатъ и фактической повѣрки работъ и матеріаловъ—одно изъ началъ проекта В. А. Татаринова—получала примѣненіе въ столь обширномъ и сложномъ дѣлѣ, какъ эксплоатація желѣзныхъ дорогъ, обороты которой по доходу и расходу составляютъ около $^1/_4$ всего нашего бюджета.

На основаніи «Временнаго Положенія по завѣдыванію эксплоатаціею казенныхъ желѣзныхъ дорогъ» въ 1883 году и былъ организованъ первый эксплоатаціонный Контроль—Контроль Харьково-Николаевской желѣзной дороги. Въ томъ же порядкѣ учреждались контроли на прочихъ желѣзныхъ дорогахъ, которыя постепенно выкупались въ казну или поступали въ казенную эксплоатацію послѣ сооруженія ихъ распоряженіемъ и средствами казны.

Въ основу дѣятельности Контроля Харьково-Николаевской желѣзной дороги и прочихъ эксплоатаціонныхъ контролей были положены утвержденныя 5 марта 1883 года Государственнымъ Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Путей Сообщенія, «Временныя правила о контролѣ надъ оборотами эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ», опредѣлявшія кругъ

вѣдомства Контроля желѣзныхъ дорогъ, его устройство и порядокъ производства повѣрки оборотовъ. На мѣстный Контроль были между прочимъ возложены: участіе въ разсмотрѣніи годовыхъ смѣтъ, предварительная повѣрка ассигновокъ и фактическая повѣрка денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ дороги.

Для предоставленія Контролю возможности осуществлять фактическій надзоръ въ полной мѣрѣ, ему было присвоено право:

а) присутствовать при пріемѣ и освидѣтельствованіи пріобрѣтаемыхъ для дороги матеріаловъ и имущества, а также и при установленныхъ для нѣкоторыхъ предметовъ особыхъ испытаніяхъ относительно ихъ пригодности и доброкачественности;

б) производить осмотръ работъ и сличать съ дѣйствительностью правильность документальныхъ показаній расходованія рабочей силы и матеріаловъ;

в) свидѣтельствовать наличность магазиновъ, инвентаря, мастерскихъ и вообще всего имущества дороги;

г) присутствовать при продажѣ негоднаго и ненужнаго имущества и не востребованныхъ грузовъ, равно какъ и при составленіи актовъ о негодности имущества;

д) присутствовать при производствѣ торговъ на подряды и поставки;

е) присутствовать при нагрузкѣ и выгрузкѣ вагоновъ и при пріемѣ и сдачѣ подвижного состава, а также повѣрять пассажирскіе, товарные и рабочіе поѣзда;

ж) свидѣтельствовать всѣ кассы дороги, а также удостовѣряться въ наличности ввѣренныхъ агентамъ подотчетныхъ суммъ;

з) разсматривать во всякое время книги, счета, документы и дѣлопроизводство въ управленіи, службахъ и у отдѣльныхъ агентовъ дороги;

и) вообще производить осмотры и освидѣтельствованія и присутствовать при различнаго рода дѣйствіяхъ по эксплоатаціи дороги въ тѣхъ случаяхъ, когда, по усмотрѣнію мѣстнаго Контроля, это будетъ признано необходимымъ.

Правила 5 марта 1883 года имѣли временный характеръ, но въ дѣйствительности, за небольшими измѣненіями, сохранили силу и до настоящаго времени. Отношенія центральнаго и мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ установленій Государственнаго Контроля къ подотчетнымъ эксплоатаціоннымъ управленіямъ опредѣлялись инструкціями, издававшимися Министромъ Путей Сообщенія по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ для руководства центральнаго и мѣстныхъ органовъ Министерства. Между прочимъ по инструкціи 30 апрѣля 1893 года представителямъ *мѣстныхъ* контрольныхъ частей было предоставлено право присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ общихъ присутствій желѣзнодорожныхъ управленій по раз-

смотрѣнію текущихъ хозяйственно-эксплоатаціонныхъ вопросовъ, но съ *совѣщательнымъ* голосомъ, за исключеніемъ дѣлъ по продажѣ старыхъ матеріаловъ, назначенію пенсій и пособій, по установленію порядка и формъ счетоводства, отчетности, ревизіи, по утвержденію смѣтъ на отдѣльныя (не ремонтныя) работы и по удовлетворенію претензій грузоотправителей въ случаяхъ отнесенія вызываемыхъ этимъ расходовъ на счетъ казны. При разсмотрѣніи этихъ дѣлъ, а также въ разрѣшеніи вопросовъ о правилахъ производства торговъ и конкуренцій и въ разъясненіи правилъ и положеній, опредѣляющихъ размѣръ денежныхъ уплатъ или взысканій, представители Контроля пользовались правомъ *рѣшающаго* голоса и протеста.

Отношенія Государственнаго Контроля къ *центральнымъ* органамъ Министерства Путей Сообщенія, вѣдавшимъ эксплоатацію казенной желѣзнодорожной сѣти, послѣ цѣлаго ряда видоизмѣненій, къ концу царствованія Императора Александра III нашли свое выраженіе въ Инструкціи Управленію Казенныхъ Желѣзныхъ Дорогъ 28 августа 1892 года. Согласно этой инструкціи въ засѣданія Управленія Казенныхъ Желѣзныхъ Дорогъ приглашались представители Государственнаго Контроля для участія на одинаковыхъ правахъ съ членами, но съ правомъ протеста по опредѣленнымъ категоріямъ дѣлъ. Та же инструкція предусматривала участіе представителей Государственнаго Контроля въ техническомъ совѣщаніи Управленія при разсмотрѣніи смѣтъ на работы по улучшенію и усиленію существующихъ и по сооруженію новыхъ дорогъ и въ коммисіяхъ по разсмотрѣнію проектовъ эксплоатаціонныхъ смѣтъ, а также присутствованіе при производствѣ въ Управленіи Казенныхъ Желѣзныхъ Дорогъ торговъ и конкуренцій.

Инструкція Управленію Желѣзныхъ Дорогъ 28 августа 1892 г. оставалась въ силѣ до преобразованія центральныхъ установленій Министерства Путей Сообщенія въ 1899 г., когда, съ учрежденіемъ въ составѣ вновь образованнаго Управленія Желѣзныхъ Дорогъ особаго междувѣдомственнаго Комитета, въ число членовъ котораго вошелъ и членъ отъ контрольнаго вѣдомства, Государственный Контроль, въ лицѣ означеннаго представителя, сталъ принимать непосредственное участіе въ разрѣшеніи *всѣхъ* дѣлъ хозяйственно-коммерческаго значенія.

Какъ видно изъ предыдущаго, кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ не былъ установленъ въ законодательномъ порядкѣ, хотя съ самаго открытія дѣйствія эксплоатаціонныхъ контролей Государственный Контроль сознавалъ всю важность точнаго опредѣленія основныхъ положеній и правилъ о контрольномъ надзорѣ надъ оборотами казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства, которыя регулировали бы и взаимныя отношенія желѣзнодорожныхъ органовъ Государственнаго Контроля и подотчетныхъ управленій. Однако придать мѣстнымъ контроль-

нымъ частямъ опредѣленную организацію и вообще строго регламентировать ихъ дѣятельность не представилось возможнымъ вслѣдствіе тѣхъ условій, въ которыя было поставлено хозяйство казенной сѣти. Собственно никакихъ твердыхъ положеній и правилъ по завѣдыванію этимъ хозяйствомъ выработано не было; хотя Высочайше утвержденнымъ 15 октября 1882 года положеніемъ Комитета Министровъ было предоставлено особой заботливости Министра Путей Сообщенія составленіе не позже одного года окончательнаго Положенія объ эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и внесеніе его на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, но такого Положенія не существуетъ и до настоящаго времени. Для выясненія, какія коренныя начала должны быть положены въ основаніе контрольнаго надзора за дѣятельностью желѣзныхъ дорогъ, и для выработки Положенія и правилъ о таковомъ надзорѣ въ 1894 году, въ силу Высочайшаго повелѣнія, послѣдовавшаго по всеподданнѣйшему докладу Министра Путей Сообщенія (гофмейстера Кривошеина), была образована Коммисія подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Вышнеградскаго изъ представителей Министерствъ Путей Сообщенія, Финансовъ и Государственнаго Контроля; но послѣдовавшая въ 1895 году смерть дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Вышнеградскаго прервала занятія Коммисіи, которыя болѣе не возобновлялись, не смотря ни на сношенія по этому поводу Государственнаго Контролера съ Министромъ Путей Сообщенія, ни на сдѣланное Государственнымъ Совѣтомъ въ 1897 году указаніе, что возобновленіе работъ Коммисіи «было бы крайне желательно».

Положеніемъ Комитета Министровъ, одобрившимъ заключенія Совѣщанія подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Рейтерна и удостоившимся Высочайшаго утвержденія 13 іюня 1884 года, между прочимъ было постановлено учредить въ видѣ опыта, на два года, контрольный надзоръ надъ оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ Балтійской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской, распространить такой надзоръ на обороты другихъ частныхъ дорогъ, въ доходности коихъ правительство непосредственно заинтересовано, и предоставить Государственному Контролеру входить, по предварительному каждый разъ соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, съ особыми представленіями въ Комитетъ Министровъ.

Въ силу этого положенія и воспослѣдовавшаго затѣмъ мнѣнія Государственнаго Совѣта, Высочайше утвержденнаго 11 декабря 1884 г., на Балтійской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской желѣзныхъ дорогахъ были образованы особыя контрольныя части, по характеру присвоенныхъ имъ функцій являвшіяся чисто *наблюдательными* органами Государственнаго Контроля.

Одною изъ главныхъ задачъ, возложенныхъ на Контроль, было выясненіе и упорядоченіе финансовыхъ отношеній между желѣзными дорогами и правительствомъ. Въ этой сферѣ Контролемъ былъ обнаруженъ цѣлый рядъ неправильностей, допускавшихся желѣзнодорожными обществами. Оказалось, что нѣкоторыя суммы въ доходы дорогъ своевременно заносимы не были, чистый доходъ выводился не всегда правильно, суммы, подлежавшія взносу въ казну, оставались въ распоряженіи обществъ, суммы на уплату гарантіи испрашивались въ излишнемъ размѣрѣ, счеты по долгамъ правительству велись неправильно и безъ начисленія установленныхъ процентовъ. Бо́льшая часть отмѣченныхъ неправильностей была устранена ко времени истеченія двухлѣтняго срока, а по остальнымъ была возбуждена ревизіонная переписка.

По отношенію къ прочимъ частямъ желѣзнодорожнаго хозяйства, дѣятельность Контроля въ теченіе опытнаго періода выразилась въ томъ, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ были уменьшены штатные расходы правленій и управленій; обращено вниманіе на необходимость скорѣйшаго окончанія расчетовъ, по которымъ желѣзнымъ дорогамъ предстояло полученіе суммъ; было предъявлено требованіе о разработкѣ нѣкоторыхъ правилъ и положеній, которыми устранялся бы существовавшій произволъ въ распоряженіи кредитами; были возбуждены вопросы о приведеніи въ порядокъ эксплоатаціонной отчетности; составлены и введены разцѣночныя вѣдомости, опредѣлявшія наивысшія единичныя цѣны, по которымъ могутъ быть сдаваемы работы и поставки по ремонту; упразднены нѣкоторые излишніе поѣзда пассажирскаго движенія; возбужденъ вопросъ о закрытіи полустанцій, работа которыхъ не оправдывала расходовъ по ихъ содержанію; ограничена возможность производства работъ безъ предварительнаго составленія и утвержденія для нихъ смѣтъ; упорядочена отчетность по мастерскимъ; улучшены способы освидѣтельствованія и храненія матеріаловъ и ихъ пріемки; возбуждены вопросы объ освобожденіи магазиновъ отъ негодныхъ для дороги предметовъ и о сокращеніи общаго размѣра магазинныхъ запасовъ; разсмотрѣны нѣкоторыя оказавшіяся преувеличенными предположенія и расчеты по новымъ постройкамъ; приведены въ полную ясность балансовые счеты дорогъ и потребованы отъ дебиторовъ дороги суммы, остававшіяся въ теченіе многихъ лѣтъ не полученными; ограничена и упорядочена выдача постороннимъ лицамъ билетовъ на безплатный проѣздъ. Затѣмъ при разсмотрѣніи эксплоатаціонныхъ смѣтъ дорогъ на 1886 годъ (первыя смѣты, разсмотрѣнныя при участіи Контроля) многія назначенія были признаны преувеличенными и было указано на возможность значительнаго сокращенія ихъ, такъ что въ общемъ, по соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Путей Сообщенія, по смѣтамъ трехъ подконтрольныхъ дорогъ было достигнуто пониженіе смѣтныхъ предположеній на сумму свыше милліона рублей.

Опытъ установленія контрольнаго надзора надъ частными желѣзными дорогами оказался настолько успѣшнымъ, что, когда въ 1887 году Государственный Контроль составилъ предположеніе о сохраненіи на будущее время мѣстнаго Контроля на Балтійской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской желѣзныхъ дорогахъ и о распространеніи наблюдательнаго контроля на шесть другихъ дорогъ, бывшій тогда Министръ Финансовъ, д. т. с. Вышнеградскій, не только всецѣло присоединился къ мысли Государственнаго Контроля, но и возбудилъ вопросъ объ учрежденіи наблюдательнаго контроля на большемъ числѣ дорогъ, чѣмъ то было предположено Государственнымъ Контролемъ, а именно на девяти вмѣсто шести, предложивъ вмѣстѣ съ тѣмъ, въ случаѣ надобности, въ виду ожидаемой отъ учрежденія надзора пользы, отпустить на содержаніе контролей въ 1888 году извѣстную сумму изъ фонда, назначаемаго на непредвидимыя издержки. Съ своей стороны и Комитетъ Министровъ призналъ, что примѣненіе изданныхъ въ 1884 году правилъ контроля надъ оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ оказалось полезнымъ и соотвѣтствующимъ цѣли. Вслѣдствіе этого, на основаніи Высочайше утвержденнаго 11 декабря 1887 года положенія Комитета Министровъ и Высочайше утвержденнаго 17 мая 1888 года мнѣнія Государственнаго Совѣта, контрольный надзоръ на Балтійской, Лозово-Севастопольской и Московско-Брестской желѣзныхъ дорогахъ былъ оставленъ на будущее время и такой же надзоръ былъ учрежденъ на дорогахъ: Донецкой, Варшаво-Бромбергской, Закавказской, Орловско-Витебской, Привислинской, Варшаво-Тираспольской, Ряжско-Вяземской, Моршанско-Сызранской и Динабурго-Витебской.

Съ 1891 года наблюдательный контроль былъ учрежденъ еще на шести дорогахъ, а именно: Риго-Динабургской, Ивангородо-Домбровской, Козлово-Воронежско-Ростовской, Грязе-Царицынской, Оренбургской и Орловско-Грязской.

Большинство наблюдательныхъ контролей просуществовало только 2—4 года, такъ какъ дороги, при которыхъ они были учреждены, частью вскорѣ перешли въ казну, и при нихъ были образованы эксплоатаціонные контроли обычнаго типа, частью же вошли въ составъ частныхъ линій, на которыя не было распространено дѣйствіе положенія о подчиненіи ихъ ближайшему контрольному надзору. Съ 1900 года, послѣ перехода въ казну Ивангородо-Домбровской желѣзной дороги, наблюдательныхъ контролей на эксплоатируемыхъ частными обществами желѣзныхъ дорогахъ не учреждалось.

Въ послѣдующіе затѣмъ годы были сдѣланы двѣ попытки къ подчиненію ближайшему надзору Государственнаго Контроля оборотовъ по эксплоатаціи дорогъ Общества Рязанско-Уральской желѣзной дороги: одна въ 1891 году

Министромъ Путей Сообщенія Статсъ-Секретаремъ Гюббенетомъ, попутно съ вопросомъ объ образованіи упомянутаго Общества, а другая—въ 1901 году Государственнымъ Контролеромъ П. Л. Лобко. Но обѣ эти попытки не увѣнчались успѣхомъ.

Въ первомъ случаѣ Соединенное Присутствіе Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ раздѣлило взглядъ, высказанный по этому предмету дѣйствительнымъ тайнымъ совѣтникомъ Абазою. По заявленію А. А. Абазы, правительство было вынуждено расширять свое вліяніе на желѣзнодорожныя общества вслѣдствіе оказавшихся въ дѣлахъ многихъ изъ нихъ неисправностей, а иногда и злоупотребленій. Чтобы устранить подобныя нежелательныя явленія и предотвратить убытки казны, былъ принятъ послѣдовательный рядъ общихъ и частныхъ мѣръ, въ томъ числѣ и учрежденіе на нѣкоторыхъ линіяхъ фактическаго контроля и введеніе въ составъ правленій нѣкоторыхъ обществъ директоровъ отъ правительства. Послѣднія мѣры примѣнялись преимущественно къ тѣмъ желѣзнодорожнымъ обществамъ, которыя требовали ежегодныхъ приплатъ по гарантіи и, не будучи заинтересованы въ результатахъ своей дѣятельности, допускали нерадивое и нерасчетливое веденіе своихъ операцій, а иногда даже прямыя злоупотребленія. Недостатокъ наличныхъ средствъ вынуждалъ подобныя общества неоднократно обращаться къ содѣйствію правительства, которое обыкновенно пользовалось этимъ обстоятельствомъ для усиленія своего вліянія на дѣла частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ. Въ противоположность подобной невыгодной для казны дѣятельности многихъ нашихъ желѣзнодорожныхъ обществъ, другія изъ нихъ съ самаго начала ихъ дѣятельности пріобрѣли полную финансовую самостоятельность или же, переживъ тяжелые и неблагопріятные годы, окрѣпли, развили свою доходность, уплатили правительству всѣ долги по гарантіи и заслуженно пользуются крупными барышами. Поэтому,—высказывалъ А. А. Абаза,—слѣдуетъ обратить вниманіе на различіе результатовъ дѣятельности тѣхъ желѣзнодорожныхъ обществъ, которыя требуютъ крупныхъ жертвъ со стороны правительства, и тѣхъ, которыя, подобно Рязанско-Козловскому (вошедшему въ составъ Общества Рязанско-Уральской желѣзной дороги) и другимъ, давно погасили свои обязательства по отношенію къ казнѣ и должны быть признаны вполнѣ солидными и благонадежными предпріятіями. Чѣмъ болѣе основаній къ правительственному вмѣшательству въ дѣйствія первыхъ, тѣмъ менѣе поводовъ къ стѣсненію вторыхъ. Поэтому надлежитъ и впредь предоставить послѣднимъ свободно развивать свою дѣятельность въ предѣлахъ закона, существующихъ правилъ и частныхъ ихъ уставовъ.

Вторая попытка подчинить контрольному надзору обороты Общества Рязанско-Уральской желѣзной дороги, сдѣланная Государственнымъ Контро-

леромъ П. Л. Лобко въ 1901 году, послѣ обнаружившихся финансовыхъ затрудненій въ дѣлахъ Общества, была отклонена Соединеннымъ Присутствіемъ Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ, признавшимъ, согласно съ мнѣніемъ Министра Финансовъ (Статсъ-Секретаря графа Витте), что выдаваемыя правительствомъ приплаты по гарантіи могутъ быть разсматриваемы, въ виду благонадежности предпріятія, скорѣе какъ временныя ссуды, и одинъ этотъ фактъ полученія приплатъ, незначительныхъ къ тому же по размѣру, едва ли даетъ справедливое основаніе для подчиненія эксплоатаціонныхъ оборотовъ Общества контрольному надзору, т. е. для такой мѣры, какая примѣнялась въ свое время лишь къ обществамъ, гдѣ акціонеры, въ виду непомѣрной задолженности казнѣ, ничѣмъ не были заинтересованы въ дѣлѣ.

Установленіе на изложенныхъ выше основаніяхъ контрольнаго надзора надъ частными желѣзнодорожными обществами касалось собственно оборотовъ ихъ по *эксплоатаціи* дорогъ. Но въ виду производства частными обществами крупныхъ строительныхъ операцій за счетъ особыхъ источниковъ, главнымъ образомъ гарантированныхъ правительствомъ облигаціонныхъ капиталовъ, представлялось непослѣдовательнымъ и не отвѣчающимъ интересамъ государственнаго казначейства не распространить ревизіонное наблюденіе Государственнаго Контроля и на *строительныя* операціи тѣхъ частныхъ обществъ, въ доходности которыхъ было заинтересовано государственное казначейство. Поэтому установленіе контрольнаго надзора за ходомъ строительныхъ работъ на мѣстахъ ихъ производства было признано существенно необходимымъ еще въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ.

Первый опытъ примѣненія такого контроля былъ сдѣланъ въ 1883 году при возведеніи въ Брестѣ (на линіи Московско-Брестской ж. д.) центральной станціи для надобностей военнаго вѣдомства и при сооруженіи второго пути на Варшавско-Тираспольской желѣзной дорогѣ. Затѣмъ, въ 1886 году былъ учрежденъ контрольный надзоръ за сооруженіемъ пограничныхъ вѣтвей Ивангородо-Домбровской желѣзной дороги, а въ 1888 году—за сооруженіемъ Уманьскихъ вѣтвей Юго-Западныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ 1889 году, при разрѣшеніи Государственнымъ Совѣтомъ производства работъ по усиленію провозоспособности нѣкоторыхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, былъ разрѣшенъ также общій вопросъ объ установленіи контрольной повѣрки строительныхъ работъ и заготовленій, производимыхъ съ цѣлью усиленія желѣзныхъ дорогъ, эксплоатируемыхъ частными обществами. Высочайше утвержденнымъ 8 іюля 1889 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было постановлено, чтобы учетъ стоимости какъ разрѣшенныхъ работъ, такъ и вообще всѣхъ работъ по усиленію частныхъ желѣзныхъ дорогъ, въ доходности коихъ

казна заинтересована, производился по дѣйствительнымъ на эти работы расходамъ, удостовѣреннымъ правительственною инспекціею и, въ случаѣ, когда Государственный Контролеръ признаетъ это необходимымъ,—контрольнымъ надзоромъ съ правомъ предварительной, фактической и послѣдующей ревизіи. Надзоръ этотъ предоставлялось Государственному Контролеру возложить или на какую-либо изъ уже существовавшихъ контрольныхъ частей, или на особыхъ чиновъ, съ отнесеніемъ необходимыхъ расходовъ на соотвѣтствующія разцѣночныя вѣдомости. При этомъ порядокъ счетоводства и отчетности для означенныхъ работъ долженъ былъ опредѣляться Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министромъ Путей Сообщенія. Вслѣдъ за воспослѣдованіемъ изложеннаго Высочайшаго повелѣнія Государственный Контроль призналъ необходимымъ учредить контрольный надзоръ за разрѣшенными къ производству работами по усиленію Донецкой, Курско-Харьково-Азовской, Козлово-Воронежско-Ростовской, Лозово-Севастопольской и Привислинской желѣзныхъ дорогъ и по улучшенію соединенія въ г. Ельцѣ Рязанско-Вяземской желѣзной дороги съ Орловско-Грязской. Контрольный надзоръ за производствомъ работъ по усиленію и улучшенію перечисленныхъ работъ былъ возложенъ на уже существовавшія контрольныя части. Для наблюденія же за сооруженіемъ Новоселицкихъ вѣтвей и вообще за производствомъ новыхъ работъ на Юго-Западныхъ желѣзныхъ дорогахъ была учреждена особая контрольная часть по постройкѣ вѣтвей и по усиленію Юго-Западныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Постепенное и систематическое расширеніе контрольнаго надзора въ области частнаго желѣзнодорожнаго строительства продолжалось до 1891 года, и въ этомъ еще году Высочайше утвержденнымъ 15 іюня мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Государственному Контролеру было предоставлено подчинить производство расходовъ по постройкѣ Обществомъ Владикавказской желѣзной дороги Петровской и Минераловодской вѣтвей ближайшему надзору со стороны Государственнаго Контроля, для чего была образована также самостоятельная контрольная часть. Но съ того же 1891 года началось и постепенное устраненіе Государственнаго Контроля отъ непосредственнаго наблюденія за правильнымъ и хозяйственнымъ веденіемъ частными обществами строительныхъ операцій, такъ что въ теченіе ряда послѣдующихъ лѣтъ крупныя желѣзнодорожныя работы производились акціонерными обществами уже безъ надзора со стороны Государственнаго Контроля.

Нѣсколько позднѣе, чѣмъ учрежденіе первыхъ наблюдательныхъ контролей на частныхъ желѣзныхъ дорогахъ, получила свое осуществленіе и другая мѣра, предуказанная Высочайше утвержденнымъ 13 іюня 1884 года

положеніемъ Комитета Министровъ въ цѣляхъ упорядоченія правительственнаго надзора за оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ,—учрежденіе Коммисіи для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Однимъ изъ пунктовъ упомянутаго положенія было предоставлено Министрамъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственному Контролеру, по взаимному между ними соглашенію, вмѣсто учрежденія отдѣльныхъ коммисій для ревизіи отчетовъ обществъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, пользующихся гарантіею или иными пособіями изъ средствъ государственнаго казначейства, образовать для той же цѣли одну общую Коммисію изъ представителей Министерствъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственнаго Контроля, поручивъ ей привести къ окончанію повѣрку не обревизованныхъ еще за прежніе годы желѣзнодорожныхъ отчетовъ, съ допущеніемъ облегченныхъ пріемовъ ревизіи по отношенію къ тѣмъ статьямъ ихъ, которыя не касаются расчетовъ этихъ обществъ съ государственнымъ казначействомъ, и съ обращеніемъ особаго вниманія на правильность отнесенія означенными обществами произведенныхъ ими расходовъ на эксплоатаціонныя ихъ средства. По сношеніи съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, Государственный Контролеръ вошелъ въ 1885 году въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ о томъ, чтобы при Государственномъ Контролѣ образовать временно, на три года, особую Коммисію изъ представителей Министерствъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственнаго Контроля, подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Контролера, завѣдывавшаго Желѣзнодорожнымъ Отдѣломъ, съ возложеніемъ на Коммисію: а) обсужденія докладовъ прежнихъ коммисій, представленныхъ въ Министерства Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственный Контроль до учрежденія Коммисіи и не получившихъ окончательнаго движенія; б) повѣрки, съ примѣненіемъ облегченныхъ пріемовъ ревизіи, не обревизованныхъ отчетовъ за время по 1885 годъ и в) повѣрки отчетовъ за послѣдующіе годы тѣхъ дорогъ, при которыхъ не будетъ учреждено особаго мѣстнаго Контроля. Той же Коммисіи вмѣнялось въ обязанность выработать облегченныя правила ревизіи отчетовъ за прежнее время, подлежавшія утвержденію Министровъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственнаго Контролера. Главную цѣль этой ревизіи должны были составлять повѣрка и установленіе на вполнѣ точныхъ основаніяхъ расчетовъ желѣзнодорожныхъ обществъ съ государственною казною (правильность показаній по годовымъ балансамъ основныхъ и вспомогательныхъ капиталовъ, правильность отнесенія расходовъ на эксплоатаціонные доходы, распредѣленія чистаго дохода и требованія приплатъ по гарантіи).

Предположенія Государственнаго Контролера были одобрены Государственнымъ Совѣтомъ, и мнѣніе Совѣта было Высочайше утверждено 10 февраля 1885 года, а въ концѣ того же мѣсяца вновь учрежденная Ком-

мисія открыла свои дѣйствія въ составѣ предсѣдателя, членовъ и откомандированныхъ въ Коммисію для производства повѣрочныхъ работъ чиновъ Желѣзнодорожнаго Отдѣла и особо приглашенныхъ лицъ.

По истеченіи срока, на который была учреждена Коммисія, Государственный Контролеръ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ упраздненіи ея, съ возложеніемъ окончанія порученныхъ ей дѣлъ и повѣрки отчетовъ частныхъ дорогъ, при которыхъ не учреждено наблюдательнаго контроля, на Желѣзнодорожный Отдѣлъ, на тѣхъ же основаніяхъ, которыя были установлены для Коммисіи, и съ учрежденіемъ при Отдѣлѣ, подъ предсѣдательствомъ Завѣдывающаго Отдѣломъ, особаго Совѣщанія изъ представителей Министерствъ Путей Сообщенія и Финансовъ и Государственнаго Контроля для постановленія заключеній по ревизіоннымъ вопросамъ, требующимъ предварительнаго соглашенія съ Министерствами Путей Сообщенія и Финансовъ. Государственный Совѣтъ, за незначительными измѣненіями (между прочимъ, вмѣсто присвоенія междувѣдомственной коллегіи наименованія «Совѣщанія», рѣшено сохранить за нею наименованіе «Коммисіи»), согласился съ предположеніями Государственнаго Контроля, и его мнѣніе по этому предмету было Высочайше утверждено 18 марта 1891 года.

Значеніе принятой мѣры заключалось въ томъ, что въ Желѣзнодорожномъ Отдѣлѣ (преобразованномъ вслѣдъ за тѣмъ въ Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности) сосредоточивалось и объединялось вѣдѣніе и дѣлопроизводство по всѣмъ вопросамъ, касавшимся частныхъ желѣзныхъ дорогъ и восходившимъ до Государственнаго Контроля. Однако такое положеніе продолжалось менѣе двухъ лѣтъ, и, по новому представленію Государственнаго Контролера (Т. И. Филиппова), Высочайше утвержденнымъ 18 марта 1891 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта былъ возстановленъ прежній порядокъ, съ предоставленіемъ Государственному Контролеру права избирать предсѣдателемъ Коммисіи или Завѣдывающаго Желѣзнодорожнымъ Отдѣломъ, или другое лицо. По Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта 16 января 1895 г., въ Положеніе о Коммисіи было введено правило о томъ, что ревизіонныя дѣйствія Коммисія должна производить съ такимъ расчетомъ времени, чтобы результаты повѣрки отчета за извѣстный годъ выяснялись ко времени распредѣленія чистаго дохода по отчету слѣдующаго за обревизованнымъ года.

Изъ дѣятельности Коммисіи для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ нельзя не отмѣтить слѣдующіе наиболѣе выдающіеся случаи. Заключенія Коммисіи по отчетамъ пяти желѣзнодорожныхъ Обществъ— Курско-Харьково-Азовской, Московско-Курской, Ряжско-Моршанской, Варшаво-Бромбергской и Одесской желѣзныхъ дорогъ—освободили государствен-

ное казначейство отъ излишней уплаты акціонерамъ свыше 14 мил. руб. Замѣчанія Коммисіи по отчетамъ Общества Юго-Восточныхъ желѣзныхъ дорогъ за 1893—1898 г.г. установили фактъ излишней выдачи изъ прибылей Общества въ пользу акціонеровъ свыше 2.800.000 руб., погашаемой нынѣ изъ дивидендовъ акціонеровъ Юго-Восточныхъ желѣзныхъ дорогъ. Согласно замѣчаніямъ той же Коммисіи по отчетамъ Обществъ Московско-Казанской и Московско-Кіево-Воронежской желѣзныхъ дорогъ за время съ 1896 по 1901 г.г. казна получила изъ прибылей сихъ дорогъ, сверхъ отчисленій по отчетамъ, свыше 530 тыс. рублей. Изъ замѣчаній Коммисіи за послѣднее время обращаютъ на себя вниманіе произведенныя Коммисіею измѣненія въ отчетахъ Общества Владикавказской желѣзной дороги за 1905, 1906 и 1907 г.г. Согласно этимъ измѣненіямъ Общество обязано было внести въ казну въ дополненіе къ уплаченнымъ уже суммамъ 617.756 руб.

Изъ числа ревизіонныхъ замѣчаній Коммисіи, общихъ для всѣхъ подконтрольныхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, необходимо отмѣтить постановленіе Коммисіи о взысканіи въ казну сбора съ паровыхъ котловъ, находящихся на линіяхъ частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ, который, по мнѣнію частныхъ обществъ, не подлежалъ съ нихъ взысканію и въ казну не вносился. Въ настоящее время частныя желѣзнодорожныя общества, благодаря настояніямъ Коммисіи, исправно вносятъ въ казну этотъ сборъ, при чемъ поступленіе его въ казначейство отъ подконтрольныхъ дорогъ выражается суммою свыше 350.000 рублей ежегодно.

Прикосновенность Государственнаго Контроля къ желѣзнодорожному дѣлу вообще выражалась не только въ перечисленныхъ выше формахъ. Съ учрежденіемъ въ 1885 году Совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, въ 1889 году—Совѣта по тарифнымъ дѣламъ и Тарифнаго Комитета и въ 1892 году—Инженернаго Совѣта, въ составъ этихъ Совѣтовъ и Комитета вошли также представители Государственнаго Контроля на одинаковыхъ съ прочими членами основаніяхъ. Равнымъ образомъ Государственный Контроль, въ лицѣ особо командируемыхъ чиновъ, принимаетъ участіе въ Коммисіи о новыхъ желѣзныхъ дорогахъ. Названная Коммисія пріобрѣтаетъ особое значеніе въ послѣднее время, когда, съ наступившимъ оживленіемъ въ области частнаго желѣзнодорожнаго строительства, разрѣшеніе вопросовъ о сооруженіи новыхъ линій должно быть, въ интересахъ государственнаго казначейства, строго соображено какъ съ наличіемъ достаточныхъ данныхъ для присвоенія капиталамъ обществъ правительственной гарантіи въ случаяхъ ходатайства объ этомъ, такъ и съ тѣмъ обстоятельствомъ, чтобы вновь разрѣшаемая къ постройкѣ частная дорога, при современномъ развитіи казенной рельсовой сѣти, не подрывала существеннымъ образомъ доходности уже построенныхъ казенныхъ дорогъ.

Подчиненіе ревизіи Государственнаго Контроля оборотовъ желѣзнодорожнаго хозяйства, приведшее къ необходимости образовать при дорогахъ особыя контрольныя части, естественно должно было вызвать къ жизни также особое учрежденіе въ составѣ центральнаго управленія вѣдомства.

До начала восьмидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія кругъ вопросовъ, касавшихся желѣзныхъ дорогъ и поступавшихъ на разсмотрѣніе центральнаго управленія Государственнаго Контроля, былъ крайне незначителенъ. Дѣлопроизводство по нимъ было сосредоточено въ одномъ изъ отдѣленій бывшей Временной Ревизіонной Коммисіи (нынѣ Департаментъ Гражданской Отчетности), въ обязанности котораго входила повѣрка отчетности по Министерству Путей Сообщенія. Съ началомъ, въ 1881 году, широкаго развитія дѣятельности Государственнаго Контроля по отношенію къ желѣзнодорожному хозяйству, въ составѣ Коммисіи было образовано уже особое Отдѣленіе желѣзнодорожныхъ дѣлъ, въ которомъ и сосредоточилось дѣлопроизводство по вопросамъ, исключительно относившимся до желѣзныхъ дорогъ.

Въ виду продолжавшей развиваться дѣятельности Отдѣленія, одновременно съ установленіемъ контрольнаго надзора надъ оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ, Отдѣленіе желѣзнодорожныхъ дѣлъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго 11 декабря 1884 года мнѣнія Государственнаго Совѣта, было преобразовано въ Желѣзнодорожный Отдѣлъ на правахъ ревизіоннаго Департамента, съ возложеніемъ временно завѣдыванія Отдѣломъ на Генералъ-Контролера Департамента Гражданской Отчетности. Съ теченіемъ времени объемъ труда, надавшаго на Отдѣлъ, и его значеніе, какъ ближайшаго руководителя дѣятельностью цѣлаго ряда мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій, продолжали расти, и, на основаніи Высочайше утвержденнаго 3 іюня 1891 года мнѣнія Государственнаго Совѣта, онъ былъ преобразованъ въ Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности, во главѣ съ Генералъ-Контролеромъ.

По вѣдомству путей сообщенія, кромѣ желѣзнодорожнаго дѣла, особенно широкое примѣненіе получилъ предварительный и фактическій контроль при сооруженіи коммерческихъ портовъ и по операціямъ управленія внутреннихъ водныхъ путей сообщенія и шоссейныхъ дорогъ.

Вслѣдствіе быстраго развитія торговли и промышленности въ связи съ общимъ экономическимъ ростомъ государства, въ первые годы царствованія Императора Александра III предприняты были обширныя работы по сооруженію новыхъ и улучшенію уже имѣвшихся портовъ за счетъ казны и мѣстныхъ портовыхъ сборовъ, при чемъ въ виду общегосударственнаго значенія и сложности этихъ работъ признано было цѣлесообразнымъ подчинить ихъ предварительной и фактической ревизіи. Впервые такой контроль примѣненъ былъ въ 1884—1885 г.г. при устройствѣ Маріупольскаго и Ново-

россійскаго портовъ и улучшенія р. Западной Двины въ предѣлахъ Рижскаго порта, при чемъ по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Путей Сообщенія были утверждены особыя правила по этому предмету. Затѣмъ въ 1886 году Государственному Контролеру предоставлено для осуществленія предварительнаго контроля по портовымъ сооруженіямъ, производимымъ центральными учрежденіями Министерства Путей Сообщенія, назначить представителя Государственнаго Контроля при названномъ Министерствѣ и учредить, по соглашенію съ Министрами Финансовъ и Путей Собщенія, контрольный надзоръ надъ операціями по сооруженію и устройству коммерческихъ портовъ, согласно особому временному росписанію, при чемъ, гдѣ это окажется возможнымъ, обязанности предварительной и фактической ревизіи возлагать на ближайшую контрольную палату или иное существующее контрольное учрежденіе, съ соотвѣтственнымъ ихъ усиленіемъ.

По состоявшимся постановленіямъ предварительный и фактическій контроль по портовымъ работамъ примѣнялся на слѣдующихъ основаніяхъ. Всѣ обороты денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ по устройству портовыхъ сооруженій подлежали, въ отношеніи ихъ законности и правильности, повѣркѣ Государственнаго Контроля: расходы, производимые непосредственно изъ Главнаго Казначейства Портовымъ Отдѣломъ Министерства Путей Сообщенія,—повѣркѣ Департамента Гражданской Отчетности, всѣ же прочіе обороты—ревизіи контрольныхъ палатъ или особо учрежденныхъ контролей. При этомъ установленіямъ Государственнаго Контроля предоставлялось разсмотрѣніе предположеній какъ мѣстныхъ, такъ и центральныхъ учрежденій Министерства Путей Сообщенія о размѣрѣ кредитовъ на портовыя работы, о способахъ заготовокъ и выполненія операцій, разсмотрѣніе заготовительныхъ цѣнъ на матеріалы и рабочихъ, всѣхъ проектовъ частныхъ смѣтъ, договоровъ, условій и подписокъ, предварительная повѣрка ассигновокъ по операціоннымъ расходамъ и окончательныхъ расчетовъ съ подрядчиками, присутствованіе при пріемахъ въ казну матеріаловъ и при освидѣтельствованіи работъ, фактическая, по мѣрѣ надобности, повѣрка наличности матеріаловъ и казеннаго имущества и послѣдующая документальная ревизія расходной отчетности. Относительно фактической ревизіи было въ частности постановлено, что, независимо отъ постояннаго участія въ осмотрахъ совмѣстно съ чинами путей сообщенія, учрежденіямъ Государственнаго Контроля предоставляется право производить и экстренную фактическую повѣрку сооруженій, заготовокъ, работъ, матеріаловъ и всякаго казеннаго имущества, съ сообщеніемъ предварительно объ этомъ подлежащему учрежденію Министерства Путей Сообщенія.

На такихъ основаніяхъ учреждены были особые контроли въ С.-Петербургѣ (при Департаментѣ Гражданской Отчетности), Виндавѣ, Николаевѣ, Херсонѣ,

Новороссійскѣ, Керчи, Поти и Маріуполѣ, а ревизія работъ въ остальныхъ портахъ возложена на контрольныя палаты, на Контроль по портовымъ и крѣпостнымъ сооруженіямъ въ Либавѣ и на Контроль Кавказскихъ желѣзныхъ дорогъ.

Независимо отъ затратъ на сооруженіе торговыхъ портовъ, государственное казначейство несетъ значительные расходы по сооруженію и эксплоатаціи шоссейныхъ и водныхъ путей сообщеній, при чемъ ревизія этихъ расходовъ представляетъ особыя трудности вслѣдствіе крайняго разнообразія повѣряемыхъ оборотовъ, разбросанности и дробности работъ и широкаго примѣненія къ нимъ хозяйственнаго способа производства. Въ виду такихъ особенностей помянутыхъ работъ, Государственный Контроль съ первыхъ лѣтъ царствованія Императора Александра III обратилъ особое вниманіе на надлежащую организацію повѣрки ихъ. Примѣнить къ даннымъ работамъ въ полномъ объемѣ ту же систему ревизіи, которая осуществлена была въ отношеніи портовыхъ работъ, представилось однако затруднительнымъ, такъ какъ, въ виду обширности повѣряемыхъ работъ, потребовалось бы значительно усилить составъ контрольныхъ учрежденій, а слѣдовательно и увеличить расходы на содержаніе ихъ. Посему Государственный Контроль призналъ возможнымъ отказаться отъ предварительной повѣрки названныхъ операцій, примѣнивъ къ нимъ одну лишь фактическую ревизію въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ она оказалась возможной при наличныхъ силахъ контрольныхъ палатъ. По соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Путей Сообщенія, были утверждены и введены въ дѣйствіе съ 1 января 1887 года правила о фактической повѣркѣ строительныхъ операцій вѣдомства путей сообщенія по шоссейнымъ и воднымъ сообщеніямъ. Согласно этимъ правиламъ, Государственному Контролю предоставлялось назначать своихъ представителей: при осмотрахъ чинами путей сообщенія шоссейныхъ дорогъ и водныхъ сообщеній, какъ весною, когда составляются предположенія о предстоящихъ работахъ и производится подробное распредѣленіе назначенныхъ на это суммъ, такъ и осенью, когда свидѣтельствуются произведенныя въ теченіе лѣтняго періода работы; при свидѣтельствованіи разрушеній и поврежденій, происшедшихъ отъ весеннихъ водъ или отъ другихъ причинъ; при окончательномъ пріемѣ въ казну предъявляемыхъ поставщиками предметовъ и строительныхъ матеріаловъ и при освидѣтельствованіи оставшагося послѣ работъ казеннаго матеріала; при составленіи актовъ о негодности казеннаго имущества и при его продажѣ. Кромѣ указанныхъ случаевъ, котрольнымъ учрежденіямъ было предоставлено также право производить чрезъ своихъ чиновъ, совмѣстно съ чинами вѣдомства путей сообщенія, экстренную фактическую повѣрку сооруженій, заготовокъ, работъ, матеріаловъ и казеннаго имущества. Впослѣдствіи представители Контроля получили право присутствовать на

торгахъ и фактически повѣрять наличность постоянныхъ рабочихъ на шоссейныхъ и водныхъ сообщеніяхъ.

IV.

Въ ряду другихъ крупныхъ хозяйственныхъ операцій, къ которымъ въ царствованіе Императора Александра III примѣнены были начала предварительнаго и фактическаго контроля, заслуживаютъ вниманія работы по возведенію оборонительныхъ сооруженій на нашей западной границѣ, на что потребовались многомилліонные расходы. Высочайше утвержденнымъ 10 марта 1882 года докладомъ Военнаго Министра была учреждена, подъ его предсѣдательствомъ, облеченная широкими полномочіями временная Распорядительная Коммисія по возведенію названныхъ сооруженій. Обсуждая мѣры къ возможно успѣшному выполненію возложенной на нее обязанности по наблюденію за правильностью и хозяйственностью употребленія суммъ, назначенныхъ на производство оборонительныхъ сооруженій, Коммисія признала желательнымъ, чтобы при предстоящихъ работахъ контроль получилъ самое широкое и дѣйствительное примѣненіе и чтобы въ этихъ видахъ было образовано, на мѣстѣ самаго производства работъ, особое контрольное учрежденіе, какъ для предварительной документальной повѣрки всѣхъ денежныхъ выдачъ, до отпуска ихъ изъ кассъ, такъ и для фактическаго наблюденія за поставкою матеріаловъ и производствомъ работъ.

Предположенія эти вызвали со стороны Государственнаго Контроля полную готовность къ ихъ осуществленію.

Выработанныя впослѣдствіи, по соглашенію контрольнаго вѣдомства съ военнымъ, «Правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ оборонительныхъ сооруженій у города Ковны и деревни Осовецъ», по совмѣстному всеподданнѣйшему докладу Государственнаго Контролера съ Военнымъ Министромъ, удостоились 22 декабря 1882 года Высочайшаго одобренія. Согласно этимъ правиламъ, всѣ обороты денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ по постройкѣ оборонительныхъ сооруженій подлежатъ, въ отношеніи ихъ законности и правильности, повѣркѣ Государственнаго Контроля,—при чемъ привлеченнымъ къ этой повѣркѣ учрежденіямъ его, сверхъ общихъ правъ и обязанностей, предоставляется право предварительной ревизіи отпуска суммъ и фактической повѣрки матеріаловъ и работъ, открываются, въ ревизіонныхъ цѣляхъ, всѣ безъ исключенія книги, счета и дѣла завѣдывающаго постройкою сооруженій и подчиненныхъ чиновъ и въ теченіе двухъ недѣль должны быть сообщаемы строителями и распорядителями кредитовъ требуемыя свѣдѣнія и объясненія на сдѣланныя замѣчанія, или же объяс-

пенія о причинахъ, по которымъ требованіе Контроля не можетъ быть исполнено. Въ видахъ предварительной повѣрки контрольному надзору доставляются всѣ заключенные договоры, условія, а равно и подписки подрядчиковъ и поставщиковъ, съ подлежащими документами, немедленно по совершеніи ихъ, окончательные съ подрядчиками расчеты, до предъявленія ихъ по принадлежности, и всѣ ассигновки объ отпускѣ суммъ, до отсылки ихъ въ кассу, также съ надлежащими оправдательными документами. На повѣрку ассигновокъ назначается трехдневный срокъ, за исключеніемъ экстренныхъ, на разсмотрѣніе которыхъ полагается одинъ день, а затѣмъ повѣренныя ассигновки въ установленные сроки возвращаются, вмѣстѣ съ документами, распорядителю кредитовъ съ наложеніемъ на оборотѣ ихъ грифа о заключеніи Контроля. Если выдача показанной въ ассигновкѣ суммы будетъ признана Контролемъ правильною, то на ассигновкѣ дѣлается отмѣтка объ ея утвержденіи. Если же обнаружатся неправильности, препятствующія производству денежной выдачи, то Контроль сообщаетъ, съ возвращеніемъ ассигновки, свои замѣчанія начальнику работъ, который, при несогласіи съ ревизіоннымъ заключеніемъ, заявляетъ возраженія Контролю. Въ случаѣ непризнанія этихъ возраженій уважительными или достаточными, Контроль, не позднѣе трехъ дней, возвращаетъ распорядителю работъ ассигновку съ надписью или объ условномъ своемъ согласіи на выдачу денегъ подъ отвѣтственностью распорядителя, или о несогласіи. Если въ этомъ послѣднемъ случаѣ (при несогласіи Контроля) предполагаемая выдача начальникомъ работъ будетъ признаваться правильною, то онъ, не производя таковой, представляетъ объ этомъ черезъ Главное Инженерное Управленіе въ Распорядительную Коммисію, которая рѣшаетъ вопросъ по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ. Фактическая же повѣрка состоитъ въ томъ, что мѣстному Контролю предоставляется право производить по его усмотрѣнію и во всякое время повѣрку работъ, сооруженій, матеріаловъ и заготовокъ въ отношеніи размѣра, количества или вѣса входящихъ въ составъ ихъ предметовъ. Ему предоставляется также право удостовѣряться въ наличности предметовъ и матеріаловъ, хранящихся въ складахъ и магазинахъ мѣста раіона работъ, и повѣрять, соотвѣтствуетъ ли журналу производителя работъ число людей и подводъ, находящихся налицо для производства работъ и подлежащихъ оплатѣ поденно. Послѣдующей затѣмъ повѣркѣ контрольнаго надзора, въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ, подлежатъ расходы, производство которыхъ допущено Контролемъ условно или при предварительной повѣркѣ опротестовано, и всѣ вообще выдачи—въ отношеніи дѣйствительности уплаты суммъ тѣмъ лицамъ, которымъ онѣ предназначались. Въ томъ же порядкѣ производится повѣрка матеріальной отчетности, когда, по характеру и свойству работъ, строительные матеріалы

будутъ подлежать записи въ особыя книги и составлять предметъ отдѣльнаго учета.

Съ весны 1883 года открылись строительныя крѣпостныя работы въ гор. Варшавѣ, Новогеоргіевскѣ и въ Ивангородѣ, и во всѣхъ трехъ крѣпостяхъ, согласно предположенію Военнаго Министра, съ Высочайшаго соизволенія, послѣдовавшаго 15 марта 1883 г. по совмѣстному докладу Военнаго Министра и Государственнаго Контролера, былъ учрежденъ также мѣстный фактическій контроль на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ онъ существовалъ при постройкахъ у гор. Ковны и дер. Осовецъ.

Въ 1884 году въ способѣ выполненія нѣкоторыхъ крѣпостныхъ работъ послѣдовало существенное измѣненіе, повлекшее за собою соотвѣтствующія перемѣны и въ организаціи мѣстнаго Контроля. Подрядчики, производившіе работы по варшавскимъ сооруженіямъ и у деревни Осовецъ, въ исходѣ 1883 года были признаны неисправными, и такъ какъ назначенные затѣмъ новые торги успѣха не имѣли, то Военное Министерство рѣшило выполнить дальнѣйшія работы, вмѣсто подряднаго, хозяйственнымъ способомъ, образовавъ въ этихъ видахъ при строительныхъ администраціяхъ обоихъ названныхъ пунктовъ особые хозяйственные комитеты. Такой переходъ отъ подряднаго къ хозяйственному способу выполненія строительныхъ работъ долженъ былъ существенно повліять особенно на организацію осовецкаго Контроля—въ виду возникшей для него необходимости разрѣшать на мѣстѣ безъ малѣйшаго замедленія всѣ ревизіонные вопросы, которые могли встрѣтиться при хозяйственномъ способѣ производства работъ. Достигнуто это было назначеніемъ въ Осовецъ самостоятельнаго контролера съ правами и обязанностями, присвоенными должности главнаго контролера въ Ковнѣ.

Одновременно съ установленіемъ и организаціей первыхъ опытовъ предварительной и фактической ревизіи по оборонительнымъ сооруженіямъ, въ Государственный Контроль поступилъ на разсмотрѣніе и разработку возбужденный военнымъ вѣдомствомъ вопросъ о примѣненіи той же системы ревизіи и къ сооруженію *воинскихъ казармъ.*

Военное Министерство, озабочиваясь изысканіемъ наилучшихъ способовъ обезпеченія войскъ соотвѣтствующими помѣщеніями, остановилось на мысли,—примѣнявшейся въ Германіи, но новой у насъ въ Россіи,—производить постройку казармъ хозяйственнымъ способомъ, черезъ особыя войсковыя строительныя коммисіи, при помощи гражданскихъ инженеровъ, распоряженіемъ войскового начальства. Въ видахъ же достиженія правильности и хозяйственности въ расходованіи при этой операціи денежныхъ средствъ признано было необходимымъ подчинить дѣйствія этихъ строительныхъ коммисій предварительной и фактической повѣркѣ черезъ мѣстные органы Госу-

дарственнаго Контроля. На всеподданнѣйшемъ докладѣ Военнаго Министра по этому предмету Государь Императоръ Александръ III Собственноручно положилъ 28 января 1882 года такую резолюцію: «*Совершенно согласенъ съ этими соображеніями и увѣренъ, что все это исполнимо и не такъ трудно, какъ до сихъ поръ казалось, надо только умѣніе, а главное хотѣніе*». Засимъ 3 декабря того же года была учреждена, съ Высочайшаго соизволенія, при Военномъ Совѣтѣ особая Коммисія по устройству казармъ, ставшая во главѣ организаціи всего дѣла, а Государственный Контроль приступилъ къ разработкѣ тѣхъ основаній, на которыхъ съ наибольшимъ успѣхомъ для дѣла могла быть организована повѣрка этого вида строительныхъ операцій военнаго вѣдомства. По соглашенію Государственнаго Контролера съ Военнымъ Министромъ, рѣшено было положить въ основу этой повѣрки Высочайше одобренныя 22 декабря 1882 года правила о контрольномъ надзорѣ надъ работами по возведенію оборонительныхъ сооруженій на западной границѣ, сущность которыхъ изложена выше, съ тѣми однако измѣненіями въ нихъ, какія обусловливались хозяйственнымъ способомъ постройки казармъ, выгодность котораго зависитъ главнымъ образомъ отъ строгой и всесторонней повѣрки собранныхъ на мѣстѣ цѣнъ на строительные матеріалы и работы, а также отъ повѣрки плана заготовокъ и способовъ производства работъ. Въ виду этого признано было необходимымъ, въ измѣненіе правилъ 22 декабря 1882 г., расширить права и полномочія контрольныхъ учрежденій, повѣряющихъ расходы по казарменнымъ сооруженіямъ, обязавъ мѣстныя строительныя коммисіи, завѣдывающія постройкою казармъ, представлять въ подлежащую контрольную палату на предварительную ревизію не только ассигновки на предназначенные уже къ выдачѣ изъ кассы платежи, но и обусловливающія эти платежи, а слѣдовательно и ихъ правильность, предположенія коммисій относительно плановъ заготовокъ и способовъ выполненія работъ, равно какъ и всѣ собранныя ими цѣны на матеріалы и рабочихъ,—прежде чѣмъ приступлено будетъ къ составленію проектныхъ чертежей и смѣтъ на каждую постройку. Лишь въ отношеніи построекъ, удаленныхъ отъ мѣстъ нахожденія контрольныхъ палатъ, признано болѣе осторожнымъ, оставляя за палатами право предварительной повѣрки плановъ и цѣнъ, предварительную ревизію ассигновокъ, въ избѣжаніе задержки платежей, замѣнить послѣдующей ревизіей въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ, какъ равно допущено, чтобы въ такихъ случаяхъ фактическій надзоръ осуществлялся путемъ внезапнаго свидѣтельства матеріаловъ и работъ черезъ контрольныхъ чиновниковъ, командируемыхъ только временно. На этихъ главныхъ основаніяхъ и были составлены въ Государственномъ Контролѣ подробныя «Правила о контрольной повѣркѣ операцій по опытной постройкѣ казармъ распоряженіемъ войскового начальства, хозяй-

ственнымъ способомъ», удостоившіяся Высочайшаго утвержденія 10 августа 1883 года.

Правила 22 декабря 1882 года и 10 августа 1883 года, поскольку въ нихъ нашли себѣ выраженіе основныя начала предварительной и фактической ревизіи, послужили образцомъ при организаціи фактическаго контроля для всѣхъ вообще работъ какъ по оборонительнымъ и казарменнымъ сооруженіямъ, такъ и по другимъ строительнымъ операціямъ военнаго вѣдомства, подчиненнымъ въ послѣдующее время этому виду контрольнаго надзора.

V.

Въ противоположность военному вѣдомству, которое шло навстрѣчу предположеніямъ Государственнаго Контроля о подчиненіи фактической и предварительной ревизіи крупныхъ его операцій, при чемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ эти виды контроля устанавливались по его иниціативѣ,—морское вѣдомство къ первымъ же попыткамъ Государственнаго Контроля примѣнить фактическую и предварительную ревизію къ постройкѣ судовъ и оборудованію нашего военнаго флота отнеслось болѣе чѣмъ несочувственно.

По поводу соображеній, высказанныхъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ Государственнаго Контролера за 1883 годъ относительно заключенныхъ въ томъ году Морскимъ Министерствомъ контрактовъ на постройку новыхъ судовъ, и послѣ представленныхъ по этимъ соображеніямъ объясненій Управляющаго названнымъ Министерствомъ, Государь Императоръ, при всеподданнѣйшемъ докладѣ Статсъ-Секретаря Д. М. Сольскаго (15 ноября 1884 г.), изволилъ преподать ему нѣкоторыя указанія, касающіяся предварительнаго разсмотрѣнія въ Государственномъ Контролѣ предположеній Морского Министерства о способахъ и условіяхъ совершенія важнѣйшихъ судостроительныхъ и другихъ, находящихся въ связи съ ними, хозяйственныхъ операцій. Вслѣдствіе этого Государственнымъ Контролемъ подвергнутъ былъ обсужденію вопросъ о томъ, какія именно операціи Морского Министерства могли бы подлежать предварительному разсмотрѣнію контрольнаго вѣдомства и какой порядокъ представлялся бы въ этомъ дѣлѣ наиболѣе примѣнимымъ. Въ скоромъ времени разработка этихъ предположеній должна была пріостановиться, въ виду ожидавшагося преобразованія организаціи хозяйственныхъ частей морского вѣдомства, съ которой долженъ былъ сообразоваться и порядокъ ревизіонныхъ къ нему отношеній Государственнаго Контроля. И только уже послѣ утвержденія Государемъ Императоромъ (3 іюня 1885 г.) и введенія въ дѣйствіе (съ 1 января 1886 г.) новаго Положенія объ управленіи Морскимъ Министерствомъ въ Государственномъ Контролѣ были составлены

основныя начала примѣненія новаго порядка ревизіи къ хозяйственнымъ операціямъ морского вѣдомства и подробныя правила, опредѣляющія порядокъ сношеній по этому предмету между органами контрольнаго и морского вѣдомствъ. При разработкѣ сихъ проектовъ было признано, что предварительное разсмотрѣніе хозяйственныхъ предположеній Морского Министерства въ примѣненіи ко всѣмъ его операціямъ, какъ общая мѣра, вызывающая коренныя измѣненія въ существующемъ порядкѣ отчетности и ревизіи, не можетъ быть установлено безъ предварительнаго испытанія, которое должно быть произведено съ тою же строгою постепенностью и осторожностью, какъ и опытъ предварительной и фактической ревизіи расходовъ военнаго вѣдомства. Поэтому Государственный Контроль остановился на предположеніи подчинить новому порядку ревизіи, въ видѣ опыта, лишь операціи по заказу частнымъ обществамъ и заводамъ и по наличной покупкѣ судовъ, механизмовъ и главнѣйшихъ судовыхъ принадлежностей, а также производимыя въ Петербургѣ распоряженіемъ Главнаго Управленія Кораблестроенія и Спабженій важнѣйшія по суммѣ заготовленія для флота матеріаловъ, припасовъ и другихъ предметовъ. При этомъ не было оставлено безъ вниманія и примѣненіе къ перечисленнымъ здѣсь операціямъ фактическаго контроля, какъ важнаго пособія документальной ревизіи. На первое время предполагалось установить, чтобы представитель контрольнаго вѣдомства присутствовалъ на производимыхъ въ Морскомъ Министерствѣ торгахъ, участвовалъ въ коммисіяхъ, назначаемыхъ для испытанія и пріема заказанныхъ судовъ и механизмовъ и для освидѣтельствованія значительнѣйшихъ поставокъ и заготовленій, а затѣмъ признавалось полезнымъ образовать мѣстный фактическій контроль на тѣхъ заводахъ морского вѣдомства, гдѣ это будетъ найдено возможнымъ по ближайшему соглашенію Государственнаго Контролера и Управляющаго Морскимъ Министерствомъ.

Изложенныя соображенія и составленныя въ Государственномъ Контролѣ основныя начала примѣненія, въ видѣ опыта, предварительной и фактической ревизіи къ хозяйственнымъ операціямъ морского вѣдомства удостоились Высочайшаго одобренія при докладѣ Статсъ-Секретаря Сольскаго 18 января 1886 года. Однако имъ не суждено было осуществиться въ скоромъ времени: уже черезъ два мѣсяца Государственный Контролеръ докладывалъ Государю, что, по сообщенію Морского Министерства, постигшая управлявшаго имъ въ то время Генералъ-Адъютанта И. Шестакова тяжкая болѣзнь не позволила ему заняться изложеніемъ своихъ мнѣній по сообщеннымъ на его заключеніе предположеніямъ Государственнаго Контроля о новомъ порядкѣ ревизіи и что, отправляясь съ Высочайшаго соизволенія въ продолжительный отпускъ, онъ проситъ принять это обстоятельство въ уваженіе, какъ причину, по которой отвѣтъ его по означенному дѣлу долженъ замедлиться. Лишь 30 января

1887 года послѣдовалъ по настоящему предмету отзывъ, въ которомъ Управляющій Морскимъ Министерствомъ И. Шестаковъ между прочимъ писалъ, что хозяйственныя операціи по морскому вѣдомству «совершаются не иначе, какъ по обсужденіи въ отношеніи ихъ надобности, законности и выгодности для казны Управляющимъ Морскимъ Министерствомъ и членами Адмиралтействъ-Совѣта. Эти лица относятся къ выгодамъ казны съ не меньшимъ, сравнительно съ членами Государственнаго Контроля, рвеніемъ, не слабѣе ихъ въ пониманіи законовъ Имперіи, а въ способности обсуждать, отвѣчаютъ ли предположенныя операціи къ содержанію флота въ возможно лучшемъ положеніи, вѣроятно не уступаютъ домогающимся и считающимъ себя компетентными повѣрять ихъ. Едва ли существуетъ поводъ сомнѣваться, что члены Адмиралтействъ-Совѣта и Управляющій Министерствомъ соблюдали до сихъ поръ строгую бережливость въ разрѣшеніи расходовъ изъ кредитовъ, опредѣленныхъ Государственнымъ Совѣтомъ на удовлетвореніе надобностей морского вѣдомства, и вѣрнѣе контролеровъ могутъ сообразить, на что именно нужно употреблять данныя въ распоряженіе Морского Министерства денежныя средства.... Смотря на Государственный Контроль и Морское Министерство какъ на учрежденія равноправныя по закону, нельзя не замѣтить, что по существу своихъ дѣйствій они совершенно разнородны, чтобы не сказать противоположны. Контроль—учрежденіе критически-отрицательное, Морское Министерство, напротивъ,—исполнительно-положительное. Спрашивается, въ чемъ можетъ помочь людямъ, достигшимъ своихъ положеній службою отъ 30 до 50 лѣтъ, контрольный чиновникъ, никогда не плававшій, не знающій нуждъ плавающихъ, не имѣющій понятія о формѣ судовъ, не только о качествѣ ихъ? Есть ли поводъ заключить, что Министерство, имѣющее всѣ хозяйственные и юридическіе органы и вдобавокъ опытность въ самой спеціальности, требуетъ повѣрки своихъ предположеній учрежденіемъ съ тѣми же органами, но безъ всякой спеціальной опытности? Срокъ, въ который Морское Министерство можетъ повѣрять очевидными признаками безошибочность своихъ мѣръ, ограничивается 150 днями навигаціи. Это періодъ не бумажной только, но реальной его дѣятельности. Въ теченіе его возникаютъ вопросы, требующіе быстроты рѣшенія и исполненія, а проектъ правилъ, давая на повѣрку Контроля отъ 10 до 15 дней по всякому вопросу, ведущему къ издержкѣ сверхъ 10.000 руб., расточая такимъ образомъ самое дорогое время, предполагаетъ охранить государство отъ беззаконій и лишнихъ расходовъ, тогда какъ расходы эти опредѣлены уже смѣтою. Въ практикѣ вмѣшательство контролера, не останавливающее рѣшеній, поведетъ къ тому только, что самый мелкій чиновникъ Морского Министерства, недовольный начальникомъ, будетъ подыскивать контролеру критическія замѣчанія. Отъ этого еще болѣе ослабнетъ админи-

стративная дисциплина, и безъ того расшатанная; а, въ извѣстныхъ предѣлахъ, нарушеніе военной дисциплины менѣе вредно, нежели административной. Въ недавнее время предварительный контроль принятъ Военнымъ Министерствомъ, въ видѣ опыта, при возведеніи укрѣпленій на нашей западной границѣ и при постройкѣ казарменныхъ зданій, и Военное Министерство не находитъ для себя затрудненій отъ такой формы контрольнаго надзора. Но отсюда нельзя еще выводить заключеніе, чтобы установленный порядокъ, въ особенности измѣненный въ смыслѣ усиленнаго контроля, былъ пригоденъ для кораблестроительныхъ и хозяйственныхъ операцій, совершаемыхъ въ Морскомъ Министерствѣ. Укрѣпленія и бо́льшая часть казармъ строятся вдали отъ мѣстопребыванія техническихъ и хозяйственныхъ органовъ Военнаго Министерства, для которыхъ поэтому затруднителенъ постоянный надзоръ за подвѣдомственными имъ исполнителями. Содѣйствіе Контроля въ предварительныхъ распоряженіяхъ низшихъ исполнителей по операціямъ однообразнымъ, легко доступнымъ пониманію и неспеціалистовъ, можетъ приносить весьма большую пользу. Не таковъ характеръ операцій, производимыхъ хозяйственными отдѣлами Морского Министерства. Эти операціи слишкомъ своеобразны, слишкомъ сложны, слишкомъ измѣнчивы вслѣдствіе быстраго движенія морской и кораблестроительной техники. Предварительный контроль надъ ними можетъ быть производимъ только людьми весьма свѣдущими въ контролируемомъ дѣлѣ; въ противномъ случаѣ онъ будетъ приносить вредъ службѣ, оскорбляя отвѣтственныхъ дѣятелей и возбуждая лишь пререканія между ними и Контролемъ».

По поводу этого отзыва нельзя не высказать, что онъ съ одной стороны диктовался побужденіями вѣдомственнаго характера, а съ другой—и, быть можетъ, въ большей степени—основанъ былъ на ненадлежащемъ пониманіи функцій предварительнаго и фактическаго контроля: какъ указывалось выше, Государственный Контроль, устанавливая предварительную и фактическую ревизію, не имѣлъ въ виду вмѣшиваться въ распорядительную область управленій, и задача ея сводится къ наблюденію за точнымъ исполненіемъ состоявшихся уже распоряженій по хозяйственной части.

Послѣ такого выразительнаго отвѣта расчитывать на возможность какого-либо соглашенія съ Морскимъ Министерствомъ не было основаній, и оставалось одно—доложить о непримиримыхъ взглядахъ обоихъ вѣдомствъ Государю Императору. По всеподданнѣйшему докладу Статсъ-Секретаря Сольскаго Государь приказалъ ему войти въ соглашеніе съ Генералъ-Адъютантомъ Шестаковымъ касательно разработки въ подробностяхъ и введенія въ дѣйствіе, въ видѣ опыта, правилъ фактическаго контроля въ нѣкоторыхъ техническихъ заведеніяхъ Морского Министерства, осуществленіемъ же предполо-

женій относительно предварительнаго контроля хозяйственныхъ операцій морского вѣдомства пріостановиться, впредь до выясненія общаго вопроса о примѣненіи этой системы ревизіи къ операціямъ въ другихъ вѣдомствахъ.

Въ исполненіе означеннаго повелѣнія было рѣшено, по соглашенію съ Морскимъ Министерствомъ, сдѣлать опытъ фактическаго контроля на Ижорскихъ заводахъ и въ мастерскихъ С.-Петербургскаго порта, и по этому предмету выработаны были образованнымъ при Департаментѣ Военной и Морской Отчетности особымъ Совѣщаніемъ изъ чиновъ морского и контрольнаго вѣдомствъ правила, сущность которыхъ сводилась къ слѣдующему.

Фактическій контроль учреждается, въ видѣ опыта, въ мастерскихъ С.-Петербургскаго порта и на Ижорскихъ заводахъ для повѣрки на мѣстѣ правильности пріема и расхода матеріаловъ и вещей, расходовъ на рабочую силу и всего заводскаго счетоводства, при чемъ Департаменту Военной и Морской Отчетности предоставляется командировать своихъ чиновниковъ для присутствованія при всѣхъ дѣйствіяхъ коммисій, учреждаемыхъ въ С.-Петербургскомъ портѣ и на Ижорскихъ заводахъ для пріема и испытанія матеріаловъ и вещей и для перечисленія ихъ въ другіе разряды. Командированные чины свидѣтельствуютъ принимаемые коммисіями матеріалы и вещи въ отношеніи мѣры, вѣса и количества, въ отношеніи же качества принимаемыхъ матеріаловъ, не вмѣшиваясь въ техническую часть ихъ испытанія, удостовѣряютъ только соблюденіе тѣхъ условій испытанія или пріемки, которыя опредѣлены договорами или утвержденными начальствомъ правилами и инструкціями, и подтверждаютъ наличность полученныхъ результатовъ также въ отношеніи мѣры, вѣса и количества. Контролю предоставляется право фактической повѣрки рабочей силы и вообще наличности матеріаловъ и рабочихъ, обращающихся въ мастерскихъ и на заводахъ. Таковая повѣрка, съ условіемъ, чтобы ею не останавливался ходъ работъ, производится во всякое время по усмотрѣнію Контроля, и съ этою цѣлью командированнымъ отъ него чинамъ предоставляется безпрепятственный входъ во всѣ мастерскія. Путемъ фактической ревизіи на мѣстѣ самаго производства работъ Контроль убѣждается въ томъ, что матеріальная отчетность мастерскихъ и заводовъ отражаетъ въ себѣ дѣйствительный ходъ работъ. Въ этихъ видахъ контрольнымъ чинамъ открываются всѣ книги дѣлопроизводства и счеты какъ магазиновъ, такъ равно бухгалтеріи и кадра мастерскихъ. О всемъ замѣченномъ при обзорѣ сихъ книгъ и счетовъ чинами фактическаго Контроля дѣлаются на самыхъ книгахъ и счетахъ соотвѣтствующія отмѣтки или надписи за подписью производившаго повѣрку лица, а также представителя заводской администраціи, на обязанности котораго лежитъ веденіе означенныхъ книгъ и счетовъ.

На этихъ основаніяхъ фактическій контроль и былъ установленъ на Ижорскихъ заводахъ и въ С.-Петербургскомъ портѣ въ 1887 году. Въ томъ же году фактическимъ Контролемъ, совмѣстно съ Командиромъ С.-Петербургскаго порта, былъ составленъ проектъ правилъ о примѣненіи фактическаго контроля къ учету рабочей силы, переносившій на портовую бухгалтерію обязанность по учету рабочихъ, лежавшую ранѣе на содержателяхъ мастерскихъ, и допускавшій вмѣстѣ съ тѣмъ широкое участіе чиновъ Государственнаго Контроля въ фактическомъ учетѣ числа рабочихъ въ мастерскихъ, въ повѣркѣ рабочихъ журналовъ и расчетовъ заработной платы, предварительно составленія ассигновокъ на ея выдачу, и въ наблюденіи за правильностью распредѣленія рабочей силы по счетамъ работъ. Правила эти введены были, въ видѣ опыта, въ мастерскихъ С.-Петербургскаго порта въ 1888 году. Новымъ порядкомъ веденія и повѣрки счетовъ по рабочей силѣ создана была возможность постепенно перевести рабочихъ съ поденной платы на задѣльную, чѣмъ,—какъ вскорѣ потомъ выяснилось,—достигнуты были существенные результаты въ смыслѣ сокращенія затратъ на рабочую силу.

Убѣдившись въ пользѣ фактическаго контроля, введеннаго въ С.-Петербургскомъ портѣ и на Ижорскихъ заводахъ, Морское Министерство стало повидимому съ меньшею недовѣрчивостью относиться къ контрольному надзору и даже само возбуждало вопросъ о желательности его установленія для нѣкоторыхъ своихъ операцій. Такъ, въ 1890 году оно обратилось въ Государственный Контроль съ просьбою примѣнить фактическій контроль къ пріему матеріаловъ, припасовъ и вещей въ Кронштадтскомъ портѣ, при чемъ въ качествѣ мотива къ этому оно указывало, что по прошествіи трехъ лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ было установлено участіе представителей Государственнаго Контроля въ дѣйствіяхъ пріемныхъ коммисій при С.-Петербургскомъ портѣ и Адмиралтейскихъ Ижорскихъ заводахъ, «не только нѣтъ никакихъ основаній признавать такую мѣру въ чемъ-либо несостоятельною, но, наоборотъ, можно заключить, что она сопровождалась хорошими результатами».

Государственный Контроль, въ отвѣтъ на эту просьбу, изъявилъ съ своей стороны согласіе командировать своего представителя для участія въ коммисіяхъ по испытанію и пріему въ казну судовыхъ корпусовъ, механизмовъ и другихъ предметовъ, изготовляемыхъ на частныхъ заводахъ. Что же касается примѣненія въ Кронштадтскомъ портѣ фактическаго контроля въ томъ объемѣ, какъ въ С.-Петербургскомъ портѣ и на Ижорскихъ заводахъ, т. е. съ распространеніемъ его, кромѣ пріема судостроительныхъ и механическихъ заказовъ, на всѣ прочія коммисіи, принимающія въ казну металлы, лѣсъ, уголь и другіе матеріалы, какъ равно и на повѣрку рабочей силы, то Государственный Контроль вынужденъ былъ отъ этого отказаться за недостаткомъ у него личнаго состава.

Въ томъ же 1890 году Морское Министерство, предпринявъ сооруженіе военнаго порта близъ Либавы, пригласило представителей Государственнаго Контроля въ особое Совѣщаніе для предварительнаго разсмотрѣнія соображеній объ отдачѣ съ торговъ начальныхъ работъ, но отъ установленія предварительной ревизіи, какъ и раньше, отказалось, выразивъ желаніе подчинить новыя работы одной фактической повѣркѣ. Вслѣдствіе этого были выработаны удостоившіяся Высочайшаго утвержденія 19 сентября 1890 г. «Временныя правила о контрольной повѣркѣ расходовъ по постройкѣ Либавскаго военнаго порта», согласно которымъ на фактическій Контроль возлагалась повѣрка работъ, матеріаловъ и казеннаго имущества, документальная же ревизія оставлялась на обязанности Департамента Военной и Морской Отчетности на общихъ основаніяхъ, опредѣленныхъ для отчетности Морского Министерства.

Обязанность по фактическому надзору была возложена на существовавшій уже въ Либавѣ мѣстный Контроль по устройству Министерствомъ Путей Сообщенія коммерческаго порта. Затѣмъ, уже послѣ того, какъ Военное Министерство предприняло (въ 1893 г.) тамъ же строительныя и крѣпостныя работы, съ подчиненіемъ ихъ фактическому надзору со стороны того же мѣстнаго Контроля, для повѣрки строительныхъ работъ какъ военнаго, такъ и морского вѣдомствъ въ Либавѣ былъ учрежденъ (согласно Высочайшему повелѣнію 16 іюня 1895 г.) особый фактическій Контроль, какъ самостоятельная контрольная часть съ общимъ присутствіемъ.

Равнымъ образомъ въ послѣдующій періодъ подверглась измѣненію и первоначальная организація Контроля въ Адмиралтействѣ С.-Петербургскаго порта и на Ижорскихъ заводахъ.

Говоря объ установленіи предварительнаго и фактическаго контроля по учрежденіямъ Морского Министерства, нельзя не упомянуть о привлеченіи Государственнаго Контроля къ ревизіонному наблюденію за дѣятельностью заводовъ Обуховскаго и Балтійскаго, съ которыми морское вѣдомство вступило въ весьма тѣсныя и крайне запутанныя денежныя отношенія.

Обуховскій заводъ, основанный по инціативѣ Морского Министерства въ 1863 году коллежскимъ совѣтникомъ Путиловымъ и коммерціи совѣтникомъ Кудрявцевымъ, къ которымъ въ 1864 году присоединился полковникъ Обуховъ, являлся въ сущности не частнымъ, а полуказеннымъ предпріятіемъ, такъ какъ съ первыхъ дней существованія завода Морское Министерство вынуждено было придти ему на помощь не только при выполненіи имъ принятыхъ по контракту 1863 года заказовъ сего Министерства, но даже и при сооруженіи заводскихъ зданій, а затѣмъ, послѣ первыхъ же пособій, съ согласія учредителей, приняло непосредственное участіе въ управленіи этимъ предпріятіемъ, назначивъ отъ правительства начальника завода и двухъ

членовъ правленія, и не стѣснялось отпускомъ денегъ на его поддержаніе, внося даже, съ 1868 года, необходимыя для этого суммы въ свою расходную смѣту. Въ результатѣ же всего этого оказалось, что расчеты Морского Министерства съ заводомъ крайне запутались, а долгъ завода казнѣ постепенно возросталъ.

Въ такомъ же приблизительно положеніи находился и принадлежащій частному акціонерному обществу Балтійскій судостроительный и механическій заводъ, на поддержаніе котораго морское вѣдомство затрачивало такія большія суммы, что къ концу 1879 года за заводомъ оставалось не отработаннаго долга казнѣ до 3.600.000 руб. Между тѣмъ заводъ къ этому времени не имѣлъ уже никакихъ денежныхъ средствъ для продолженія своихъ операцій, а главное— для окончанія принятыхъ имъ казенныхъ заказовъ, за выполненіе которыхъ деньги были уже впередъ отпущены ему казною.

Такимъ образомъ оба завода, сохраняя по внѣшности характеръ частныхъ предпріятій, съ первыхъ же дней ихъ основанія существовали исключительно правительственными заказами и работами на казенныя средства, отпускавшіяся имъ авансомъ въ счетъ платежей по даннымъ имъ заказамъ. Вслѣдствіе такой системы отношеній и отсутствія надлежащаго правительственнаго надзора за веденіемъ заводскаго хозяйства, на заводахъ стали быстро накопляться долги государственному казначейству, доходившіе иногда, въ общей сложности, до восьми милліоновъ рублей.

Государственный Контроль не могъ конечно относиться безразлично къ такому положенію дѣла на обоихъ заводахъ и долгое время домогался измѣненія установившихся ненормальныхъ отношеній Морского Министерства къ этимъ заводамъ. Въ отношеніи къ Обуховскому заводу Государственный Контроль настоялъ на производствѣ тщательной повѣрки заводской отчетности и на выясненіи денежнаго состоянія завода. Трудъ этотъ былъ выполненъ въ 1878 году, при чемъ оказалось, что на развитіе и поддержку этого предпріятія къ 1 мая 1877 г. казною затрачено было 3.663.637 руб., а учредителями только 471.267 руб. 52 коп. Такъ какъ отсюда стало ясно, что главнымъ собственникомъ завода является въ сущности правительство, то въ концѣ 1883 года была образована особая Коммисія подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Адъютанта Обручева, съ участіемъ представителя Государственнаго Контроля, для подробной разработки положенія о будущемъ порядкѣ управленія заводомъ, которое наиболѣе отвѣчало бы видамъ правительства и ближайшимъ образомъ опредѣлило бы отношенія завода къ Морскому Министерству. Послѣ подробнаго изслѣдованія состоянія завода, представлявшаго къ маю мѣсяцу 1884 года довольно крупную цѣнность (въ 9 милліоновъ рублей), Коммисія лишь подтвердила правильность неоднократно высказывавшагося Государственнымъ Контролемъ взгляда, что Обуховскій заводъ

возникъ только благодаря безпроцентнымъ ссудамъ изъ казны (около $2^1/_2$ мил. руб.), отпущеннымъ на это предпріятіе Обухову и Путилову, а настоящаго благосостоянія достигъ лишь благодаря исключительно правительственнымъ заказамъ отъ морского и военнаго вѣдомствъ, которые оплачивались впередъ крупными авансами и выполнялись по весьма высокимъ цѣнамъ, доставляя ему такую огромную прибыль, что онъ успѣлъ не только погасить свой долгъ казнѣ, но и пріобрѣсти еще обширный инвентарь и оборотный капиталъ, составлявшій въ 1884 году около $2^1/_2$ мил. руб. Исходя изъ этихъ соображеній, Коммисія Генералъ-Адъютанта Обручева, окончившая свои работы въ іюлѣ 1884 года, высказала заключеніе, что Обуховскій заводъ долженъ быть казеннымъ, подчиняясь Управляющему Морскимъ Министерствомъ, но дѣйствовать долженъ при условіи значительной самостоятельности ближайшихъ его руководителей—начальника завода и правленія,—съ сохраненіемъ при этомъ по возможности установившагося уже порядка веденія его хозяйства и технической части. Такая свобода дѣйствій заводскаго управленія допускалась однако подъ условіемъ, что никакихъ кредитовъ на содержаніе и дѣйствіе Обуховскаго завода по финансовымъ смѣтамъ назначаться не будетъ, а расходы свои онъ долженъ покрывать изъ причитающейся ему платы за выполненные имъ заказы.

Вмѣстѣ съ тѣмъ было признано возможнымъ, въ отступленіе отъ общаго порядка, назначить въ составъ правленія представителя Государственнаго Контроля, съ правомъ повѣрки на мѣстѣ всѣхъ документовъ, счетовъ, работъ и заводскаго имущества, при условіи, чтобы заводоуправленіе ни въ какую переписку съ контрольными учрежденіями уже не входило и чтобы возникающіе крупные ревизіонные вопросы разрѣшались сношеніемъ Государственнаго Контролера съ Управляющимъ Морскимъ Министерствомъ. Главнѣйшая же обязанность представителя Государственнаго Контроля въ правленіи завода должна была состоять въ участіи его въ опредѣленіи цѣнъ на издѣлія, изготовляемыя заводомъ для правительственныхъ учрежденій. При прежнемъ порядкѣ цѣны на заказы артиллерійскаго и морского вѣдомствъ назначались на заводѣ почти произвольно, внѣ всякаго контроля, сообразуясь лишь съ тѣми высокими цѣнами, которыя уплачивались казною за наши правительственные заказы заводу Круппа, почему и давали заводу непомѣрно высокую прибыль. При новомъ же порядкѣ управленія на контрольный надзоръ возлагалась обязанность повѣрять назначаемую за заказъ цѣну путемъ исчисленія по счетамъ стоимости заказа самому заводу съ надбавкой опредѣленнаго процента прибыли.

На этихъ главныхъ основаніяхъ Коммисія Генералъ-Адъютанта Обручева выработала проектъ Положенія объ управленіи Обуховскимъ заводомъ, которое и удостоилось Высочайшаго утвержденія 21 декабря 1885 года,

и такимъ образомъ Обуховскій заводъ сдѣлался полною собственностью казны.

Отношеніе Государственнаго Контроля къ другому неоплатному должнику казны—Балтійскому механическому и судостроительному заводу—опредѣлилось въ такихъ же, какъ и къ Обуховскому заводу, формахъ впослѣдствіи, когда, за состоявшимся постановленіемъ общаго собранія акціонеровъ о передачѣ Балтійскаго завода въ собственность казны, онъ сдѣлался съ 1892 года казеннымъ и его дѣйствія, съ начала 1894 года, были подчинены Высочайше утвержденному въ 1893 году Положенію, которое построило хозяйственную жизнь этого завода на коммерческихъ основаніяхъ, принятыхъ затѣмъ въ 1898 году и для Обуховскаго сталелитейнаго завода, при чемъ для обоихъ заводовъ было издано общее Положеніе, дѣйствовавшее до 1907 года.

На особыхъ же основаніяхъ примѣняется контрольный надзоръ къ хозяйственнымъ оборотамъ Добровольнаго Флота, созданнаго, какъ извѣстно, въ 1878 году на пожертвованія русскаго общества. По Высочайшему повелѣнію, Общество Добровольнаго Флота было въ маѣ 1883 года упразднено, суда его и имущество были переданы въ вѣдѣніе Морского Министерства, а управленіе имъ ввѣрено особому Комитету изъ членовъ отъ Министерства Морского и Финансовъ. При этомъ ему было назначено,—сперва на шесть, а потомъ еще на десять лѣтъ,—ежегодное отъ казны пособіе въ 600.000 руб., въ видѣ помильной платы за рейсы изъ Одессы въ порты Восточнаго океана, съ условіемъ, чтобы имъ было совершаемо ежегодно по семи такихъ рейсовъ и построено четыре быстроходныхъ парохода стоимостью въ $7^1/_2$ мил. руб.

Въ виду такой организаціи Добровольнаго Флота и отпуска на него значительныхъ казенныхъ средствъ, явилась конечно необходимость опредѣлить отношенія его къ Государственному Контролю, ревизіонному наблюденію котораго подчиняются обороты всякаго имущества денежнаго и матеріальнаго, состоящаго въ вѣдѣніи и распоряженіи правительственныхъ учрежденій. Принимая во вниманіе особое назначеніе Флота—нести въ военное время крейсерскую службу, а въ мирное—поддерживать и развивать торговыя сношенія, необходимо было изыскать въ данномъ случаѣ такую форму контрольнаго надзора, которая давала бы извѣстный просторъ коммерческой дѣятельности Флота, не стѣсняя его по возможности общими формами счетоводства и отчетности, обязательными для учрежденій казенныхъ. Поэтому признано было наиболѣе цѣлесообразнымъ включить въ составъ Комитета Добровольнаго Флота постояннаго представителя Государственнаго Контроля, который, въ цѣляхъ ближайшаго ознакомленія съ операціями Флота и наблюденія за правильностью и хозяйственностью его оборотовъ, присутствовалъ бы во всѣхъ засѣданіяхъ Комитета, но безъ права рѣшающаго голоса. Такая

форма контрольнаго надзора и была установлена временнымъ о Добровольномъ Флотѣ Положеніемъ, Высочайше утвержденнымъ 24 февраля 1884 года, а затѣмъ оставлена и позднѣйшимъ временнымъ Положеніемъ, удостившимся Высочайшаго утвержденія 6 января 1892 года. Кромѣ того, Положеніями этими опредѣлено, что денежные и матеріальные обороты, а также отчетность Добровольнаго Флота подлежатъ ревизіи Государственнаго Контроля на основаніи особыхъ правилъ, устанавливаемыхъ Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Управляющимъ Морскимъ Министерствомъ, и что Государственному Контролю предоставлено производить во всякое время освидѣтельствованіе какъ денежныхъ суммъ, такъ и матеріальнаго имущества Флота.

VI.

Въ царствованіе Императора Александра III послѣдовали, по указаніямъ опыта, нѣкоторыя дополненія и отчасти измѣненія въ смѣтныхъ правилахъ 1862 года.

Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ прежде всего отмѣтить, что правила эти подробно предусматривали составленіе и исполненіе нормальныхъ доходныхъ и расходныхъ смѣтъ, относительно же чрезвычайныхъ издержекъ въ нихъ имѣлись лишь общія указанія. Этотъ послѣдній недостатокъ, въ особенности сознанный по опыту войны 1877—1878 г.г., восполненъ былъ Высочайше утвержденными 7 сентября 1885 года и 26 февраля 1890 года правилами о порядкѣ испрошенія, разрѣшенія и ассигнованія Морскому и Военному Министерствамъ денежныхъ средствъ на расходы, вызываемые военными обстоятельствами.

Затѣмъ, отпускомъ *авансовыхъ кредитовъ*, испрашивавшихся вѣдомствами для заблаговременнаго заготовленія матеріаловъ и вещей на счетъ смѣты будущаго года, нарушались основныя начала смѣтной системы, требовавшія отнесенія всякаго расхода къ потребностямъ того самаго года, въ теченіе котораго онъ произведенъ. Въ виду этого, по совмѣстному представленію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Финансовъ, изданъ былъ 12 іюня 1890 года законъ, по которому суммы на надобности, удовлетворявшіяся ранѣе за счетъ авансовыхъ кредитовъ, должны были вноситься въ основныя смѣты соотвѣтствующихъ лѣтъ. Равнымъ образомъ въ царствованіе Императора Александра III получилъ разрѣшеніе вопросъ объ отмѣнѣ *льготнаго срока* какъ для государственныхъ доходовъ, такъ и для нѣкоторыхъ видовъ расходовъ. Положеніе о льготномъ срокѣ для доходовъ, которому придавалось весьма широкое толкованіе, усложняя и безъ того нелегкій трудъ по составленію и провѣркѣ счетовъ въ учрежденіяхъ

Государственнаго Контроля и Министерства Финансовъ, не приносило никакой пользы въ смыслѣ большей правильности или своевременности поступленія доходовъ, вслѣдствіе чего, по совмѣстному представленію Государственнаго Контроля и Министерства Финансовъ, льготный срокъ для *доходныхъ* смѣтъ былъ отмѣненъ Высочайше утвержденнымъ 7 іюля 1889 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, и всѣ доходы стали показываться по счетамъ поступленіями того самаго года, въ теченіе котораго они были приняты кассами Министерства Финансовъ. Что касается льготнаго срока для *расходныхъ* смѣтъ, то, въ виду возраженія вѣдомствъ, этотъ срокъ былъ сохраненъ для кредитовъ, дѣйствующихъ въ теченіе одного лишь года, для строительныхъ же кредитовъ, дѣйствіе которыхъ продолжалось въ теченіе двухъ лѣтъ, льготный срокъ по закону 8 іюня 1893 года былъ отмѣненъ, при чемъ, въ цѣляхъ упорядоченія производства расчетовъ по сложнымъ строительнымъ операціямъ, кредиты, ассигнуемые на строительныя надобности по разряду чрезвычайныхъ расходовъ, считаются, по тому же закону, открытыми въ теченіе трехъ слѣдующихъ одинъ за другимъ годовъ.

Далѣе, усовершествованію смѣтнаго дѣла способствовало установленіе новыхъ основаній для заключенія смѣты по системѣ государственнаго кредита. За отсутствіемъ указаній въ законѣ 22 мая 1862 года относительно сроковъ дѣйствія кредитовъ, ассигнуемыхъ на платежи по государственнымъ долгамъ, кредиты эти считались продолженными на неопредѣленное время, въ предположеніи, что суммы по займамъ рано или поздно будутъ израсходованы по прямому ихъ назначенію. Между тѣмъ на практикѣ остатки отъ смѣтныхъ назначеній на платежи по займамъ изъ года въ годъ возрастали, осложняя счетоводство и невыгодно вліяя на исполненіе государственной росписи въ смыслѣ сокращенія, безъ всякой пользы, свободной наличности государственнаго казначейства. Для устраненія этого неудобства при Государственномъ Контролѣ образовано было особое Совѣщаніе съ участіемъ представителей отъ Министерства Финансовъ, выработавшее слѣдующія положенія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія 1 іюня 1890 года: дѣйствіе кредитовъ на уплату процентовъ и капитала по вкладамъ бывшихъ кредитныхъ установленій и на уплату капитала по срочнымъ займамъ, погашеніе которыхъ производилось путемъ пріобрѣтенія бумагъ на биржѣ, ограничивается общеустановленнымъ срокомъ дѣйствія финансовыхъ смѣтъ, т. е. 31 декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ, безъ примѣненія льготнаго срока; затѣмъ, дѣйствіе кредитовъ на уплату процентовъ по всѣмъ займамъ вообще и на уплату капитала по срочнымъ займамъ, погашаемымъ тиражами, ограничивается четырехлѣтнимъ срокомъ, и, наконецъ, остатки отъ кредитовъ, ассигнуемыхъ на погашеніе безсрочныхъ займовъ, зачисляются въ концѣ года въ особый счетъ суммъ, предназначенныхъ на выкупъ упомянутыхъ займовъ.

Опытъ указалъ равнымъ образомъ на необходимость измѣнить порядокъ производства расходовъ на потребности, относящіяся къ заключеннымъ смѣтамъ. Согласно ст. 41 смѣтныхъ правилъ, для удовлетворенія этихъ расходовъ должны испрашиваться дополнительныя ассигнованія порядкомъ, установленнымъ для сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Между тѣмъ на практикѣ выяснилось, что въ огромномъ большинствѣ случаевъ подобные расходы имѣютъ мелочной характеръ и что испрошеніе для нихъ особыхъ дополнительныхъ кредитовъ обременило бы вѣдомства и Государственный Совѣтъ маловажной работой. Вслѣдствіе этого съ 1884 года въ смѣту Департамента Государственнаго Казначейства сталъ вноситься особый кредитъ для удовлетворенія расходовъ по заключеннымъ смѣтамъ съ тѣмъ, чтобы кредитъ этотъ расходовался по сношенію министерствъ и главныхъ управленій съ Министерствомъ Финансовъ по удостовѣреніи со стороны Государственнаго Контроля о томъ, что кредитъ на испрашиваемую надобность былъ ассигнованъ въ свое время и причисленъ къ рессурсамъ казны.

Въ царствованіе Императора Александра III приняты были мѣры также къ установленію правильнаго распредѣленія по государственной росписи доходовъ и расходовъ. По соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Финансовъ, образована была особая Коммисія, которая признала необходимымъ составить смѣты и роспись по *доходамъ* по одному плану, съ тѣмъ чтобы главныя подраздѣленія смѣтъ совершенно соотвѣтствовали дѣленіямъ росписи. Выработанная на такихъ основаніяхъ классификація государственныхъ доходовъ удостоилась Высочайшаго утвержденія 14 іюня 1891 года, при чемъ было постановлено, чтобы измѣненіе нумераціи параграфовъ и статей росписи и смѣтъ впредь могло производиться только въ законодательномъ порядкѣ, по представленію Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля. Для *расходныхъ* смѣтъ, въ виду крайняго разнообразія и постоянной измѣнчивости государственныхъ расходовъ, какой-либо однородной классификаціи установлено не было, и дѣло ограничилось лишь нѣкоторыми частичными улучшеніями по заявленіямъ Государственнаго Контроля о необходимости тѣхъ или иныхъ измѣненій въ способахъ опредѣленія и занесенія въ смѣты разнаго рода государственныхъ потребностей. Затѣмъ, значительное улучшеніе нашего смѣтнаго законодательства послѣдовало вслѣдствіе распредѣленія, по Высочайше утвержденнымъ 4 іюня 1894 года правиламъ, государственныхъ доходовъ и расходовъ между бюджетомъ обыкновеннымъ и чрезвычайнымъ. Къ *обыкновенному* раздѣлу бюджета должны были относиться такіе сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе постоянными и направлены къ удовлетворенію текущихъ потребностей государственной жизни; къ *чрезвычайнымъ* же расходамъ были отнесены какъ издержки, вызываемыя исключительными обстоятельствами, такъ и предпріятія, напра-

вленныя къ подъему благосостоянія страны, къ пріумноженію государственнаго достоянія или, наконецъ, къ созданію новыхъ источниковъ доходовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ къ чрезвычайнымъ рессурсамъ были причислены поступленія временныя, предназначавшіяся преимущественно для какихъ-либо спеціальныхъ цѣлей или для удовлетворенія чрезвычайныхъ расходовъ.

Изъ другихъ мѣропріятій разсматриваемаго царствованія въ области смѣтнаго законодательства необходимо еще упомянуть объ установленіи новаго росписанія сроковъ для внесенія на разсмотрѣніе законодательной власти финансовыхъ смѣтъ, ближе соображеннаго съ условіями составленія каждой изъ нихъ, а также о принятіи мѣръ къ сокращенію сверхсмѣтныхъ ассигнованій, получившихъ у насъ широкое развитіе и оказывавшихъ крайне неблагопріятное вліяніе на наши финансы вслѣдствіе нарушенія правильности исполненія росписи. Эти послѣднія мѣры привели постепенно къ полному почти прекращенію сверхсмѣтныхъ расходовъ по обыкновенному отдѣлу государственной росписи, а именно вмѣсто 12 и даже 15% общаго итога обыкновенныхъ расходовъ помянутыя ассигнованія въ послѣдніе пять лѣтъ царствованія Императора Александра III составляли въ среднемъ не болѣе 1% отъ суммы назначенныхъ по росписи обыкновенныхъ кредитовъ.

Въ разсматриваемое царствованіе дѣятельность Государственнаго Контроля собственно по разсмотрѣнію смѣтъ значительно возрасла, что̀ объясняется частью общимъ увеличеніемъ смѣтныхъ назначеній, частью же болѣе сложнымъ характеромъ ихъ. Общая сумма обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ возрасла съ 1881 года по 1894 годъ съ 1.386 мил. рублей до 2.144 мил. рублей, т. е. почти на 55 %; о сложности же смѣтныхъ назначеній можно судить хотя бы по тому, что въ составъ ихъ въ значительныхъ суммахъ вошли расходы на сооруженіе и эксплоатацію желѣзныхъ дорогъ, устройство коммерческихъ и военныхъ портовъ, устройство и содержаніе шоссейныхъ и водныхъ путей сообщенія и сооруженіе крѣпостей. Въ виду значительности и важности упомянутыхъ работъ, Государственный Контроль обратилъ особое вниманіе на повѣрку предположеній о нихъ, получивъ притомъ съ развитіемъ предварительной и фактической ревизіи возможность вникать во всѣ особенности проектируемыхъ операцій и производить всестороннюю оцѣнку ихъ цѣлесообразности. Приняты были мѣры къ надлежащей повѣркѣ кредитовъ и въ отношеніи другихъ хозяйственныхъ операцій. Имѣя въ виду, что такая повѣрка требуетъ близкаго знакомства съ мѣстными условіями производства работъ и заготовленій, Государственный Контроль, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, установилъ въ 1886 году участіе контрольныхъ палатъ въ предварительномъ разсмотрѣніи на мѣстахъ важнѣйшихъ операціонныхъ расходовъ по смѣтамъ Таможеннаго Департамента, Министерства Внутрен-

нихъ Дѣлъ, Главнаго Тюремнаго Управленія и Министерства Юстиціи; въ 1894 году такой же порядокъ разсмотрѣнія смѣтъ былъ примѣненъ и къ операціямъ казенныхъ горныхъ заводовъ.

Особенно значительный трудъ по разсмотрѣнію смѣтъ былъ осуществленъ въ 1881 и 1891 г.г. По закону Государственный Контроль обязанъ повѣрять смѣтныя исчисленія съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ дѣйствующимъ законоположеніямъ и дѣйствительному исполненію предыдущихъ смѣтъ. Въ 1881 году обязанность эта была расширена. Вслѣдствіе необходимости упорядоченія нашего финансоваго положенія, подорваннаго Русско-Турецкою войной, по Высочайшему повелѣнію 17 іюля 1881 года было предоставлено Департаменту Государственной Экономіи, равно какъ Министерству Финансовъ и Государственному Контролю, разсматривать испрашиваемые по смѣтамъ кредиты по существу расходовъ, не стѣсняясь дѣйствующими штатами и постановленіями. Въ виду этого финансовыя смѣты на 1882 годъ были подвергнуты Государственнымъ Контролемъ тщательному и всестороннему разсмотрѣнію. Государственный Контроль возбудилъ при этомъ рядъ вопросовъ о необходимости принятія общихъ мѣръ, могущихъ сократить государственные расходы или увеличить государственные доходы и вообще упорядочить государственное хозяйство. Предположенія Контроля касались упраздненія или преобразованія нѣкоторыхъ учрежденій, сокращенія расходовъ на разнаго рода государственныя потребности, привлеченія спеціальныхъ средствъ къ участію въ расходахъ по содержанію нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ и мѣстъ, обращенія въ казну спеціальныхъ средствъ и депозитныхъ суммъ и т. д. Лишь сравнительно немногія изъ этихъ предположеній Контроля получили примѣненіе въ ближайшемъ времени, бóльшая же часть ихъ первоначально встрѣтила возраженія вѣдомствъ и получила осуществленіе лишь впослѣдствіи, когда вѣдомства сами убѣдились на опытѣ въ справедливости замѣчаній Контроля. Такъ же разсмотрѣны были смѣты и въ 1891 году, когда, вслѣдствіе постигшаго многія мѣстности неурожая и ожидавшагося по государственной росписи на 1892 годъ весьма значительнаго дефицита, Высочайше повелѣно было принять мѣры къ возможному сокращенію смѣтныхъ назначеній.

Что касается вообще результатовъ участія Государственнаго Контроля въ разсмотрѣніи финансовыхъ смѣтъ въ царствованіе Императора Александра III, то за время съ 1882 по 1894 г.г. было предположено въ общемъ увеличить доходы на 26 мил. рублей и сократить расходы на 264 мил. рублей, т. е. улучшить балансъ росписей на 290 мил. рублей. По разсмотрѣніи смѣтъ, въ связи съ замѣчаніями контрольнаго и финансоваго вѣдомствъ и объясненіями министерствъ и главныхъ управленій, Государственный Совѣтъ принялъ значительную часть предположенныхъ измѣненій, всего по приблизительному расчету на 240 мил. рублей.

Установленіе въ нашемъ государственномъ хозяйствѣ новыхъ смѣтныхъ, кассовыхъ и ревизіонныхъ порядковъ требовало по возможности скорѣйшаго изданія новыхъ законоположеній, которыя бы замѣнили устарѣвшіе и почти утратившіе всякую силу «Счетные Уставы», содержавшіеся во 2-й части Свода Законовъ, изд. 1857 года. Какъ объяснено выше, лишь часть преобразованія, касавшаяся собственно смѣтнаго дѣла, была проведена въ законодательномъ порядкѣ, а остальныя части его были осуществлены путемъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, при чемъ проекты устава кассоваго и уставовъ счетоводства, отчетности и ревизіи хотя и были составлены, но утвержденія не получили. И впослѣдствіи утвержденіе кассоваго устава задерживалось неоднократными измѣненіями, на основаніи опыта, различныхъ правилъ, относящихся къ означенному уставу, а также непрестаннымъ изданіемъ новыхъ узаконеній по финансовой части. Тѣ же причины заставили Государственнаго Контролера Т. И. Филиппова взять обратно, для дальнѣйшей переработки и согласованія съ вновь изданными узаконеніями, внесенный имъ въ 1893 году въ Государственный Совѣтъ проектъ кассоваго устава.

Составленіе проектовъ уставовъ счетоводства, отчетности и ревизіи замедлялось между прочимъ и тѣмъ обстоятельствомъ, что Государственному Контролю постоянно приходилось вновь устанавливать и совершенствовать самые пріемы ревизіи, издавая для сего новыя руководства и улучшая выработанныя вначалѣ краткія и общія ревизіонныя правила. Такъ, установленіе предварительной и фактической ревизіи потребовало отъ Государственнаго Контроля выработки и изданія многочисленныхъ правилъ и инструкцій о порядкѣ примѣненія сего контроля. Въ отношеніи ревизіи послѣдующей документальной, были приняты мѣры къ усовершенствованію и возможному упрощенію ревизіонныхъ пріемовъ. Для этого были введены новыя правила повѣрки окладныхъ сборовъ, отмѣнены повѣрка и самое представленіе въ контрольныя учрежденія годовыхъ казначейскихъ книгъ, въ которыхъ содержались лишь данныя, заключавшіяся въ повѣренной уже Контролемъ ежемѣсячной отчетности, и которыя поэтому не имѣли значенія для ревизіи, а также введены были правила упрощенной повѣрки по оборотамъ разныхъ вѣдомствъ, какъ то: почтовымъ, акцизнымъ, по заготовленію и расходованію арестантской одежды и проч. Кромѣ того, Совѣтомъ Государственнаго Контроля были разрѣшены измѣненія въ правилахъ о порядкѣ внезапнаго свидѣтельства кассъ, въ видахъ устраненія нѣкоторыхъ излишнихъ и трудно исполнимыхъ требованій и предоставленія контрольнымъ учрежденіямъ возможности усиливать надзоръ за такими кассами, которыя требуютъ болѣе тщательнаго наблюденія.

При такомъ положеніи дѣла, при изданіи продолженія Свода Законовъ 1890 года, статья 16 Общаго Устава Счетнаго была дополнена слѣдующимъ

особымъ примѣчаніемъ: «Во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ Имперіи введены система единства кассы и современная ревизія оборотовъ ея, на основаніи составленныхъ въ Государственномъ Контролѣ временныхъ кассовыхъ и ревизіонныхъ правилъ, съ допущеніемъ въ сихъ правилахъ измѣненій, кои, не касаясь коренныхъ началъ и положеній общихъ, признаны будутъ необходимыми по соглашенію подлежащихъ министровъ съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ. Современная со стороны Государственнаго Контроля повѣрка расходовъ производится, на мѣстахъ ихъ совершенія, на основаніи правилъ, для сего преподанныхъ; въ отношеніи же доходовъ современная ихъ со стороны Государственнаго Контроля повѣрка, до изданія общаго ревизіоннаго устава, установляется по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Финансовъ и, въ чемъ будетъ слѣдовать, съ прочими министрами и главноуправляющими».

VII.

Въ царствованіе Императора Александра III изданъ былъ законодательный актъ, которымъ опредѣлилось современное устройство контрольнаго вѣдомства. Высочайше утвержденное 30 декабря 1836 года «Образованіе Государственнаго Контроля» совершенно устарѣло и не соотвѣтствовало современнымъ условіямъ дѣятельности контрольнаго вѣдомства. Со времени изданія этого послѣдняго закона произошли коренныя измѣненія не только въ подробностяхъ, но и въ основныхъ началахъ счетоводства, отчетности и ревизіи и въ самомъ устройствѣ Государственнаго Контроля. Измѣненія эти частью были объявлены въ законодательномъ, частью въ административномъ порядкѣ — въ видѣ временныхъ мѣръ, которыя фактически имѣли силу закона. Въ разсматриваемое царствованіе также послѣдовали нѣкоторыя новыя положенія—о предметахъ вѣдѣнія и правахъ Совѣта Государственнаго Контроля и общихъ присутствій контрольныхъ учрежденій, о порядкѣ и срокахъ заключенія ревизіи и о храненіи и уничтоженіи обревизованной отчетности. Положенія эти вносили въ дѣятельность Контроля новыя начала: такъ, напр., часть обязанностей, лежавшихъ на Совѣтѣ Государственнаго Контроля, перенесена на общія присутствія центральныхъ и мѣстныхъ ревизіонныхъ учрежденій; тѣми же положеніями установлены и новые виды правъ и обязанностей контрольныхъ установленій по опредѣленію и сложенію ревизіонныхъ взысканій. Все это настоятельно выдвигало на очередь вопросъ объ изданіи новаго закона объ учрежденіи Государственнаго Контроля, который послѣдовалъ 28 апрѣля 1892 года.

Этимъ закономъ кодифицированы и закрѣплены всѣ тѣ нововведенія въ организаціи и въ порядкѣ дѣятельности Государственнаго Контроля, которыя послѣдовали со времени преобразованія государственной отчетности.

Предметы вѣдомства Государственнаго Контроля опредѣлены, по сравненію съ «Образованіемъ» 1836 г., болѣе точно и въ соотвѣтствіи съ новымъ пореформеннымъ положеніемъ его. Составляя отдѣльную часть государственнаго управленія, Государственный Контроль наблюдаетъ за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учрежденій, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства; разсматриваетъ финансовыя смѣты и представленія объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ министерствъ и главныхъ управленій; ревизуетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ установленій; производитъ, по особымъ положеніямъ, фактическую повѣрку денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, сооруженій, построекъ и другихъ операцій, а также нѣкоторыхъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ налогами и иными сборами, и эксплоатаціи казенныхъ и подчиненныхъ его надзору частныхъ желѣзныхъ дорогъ; наблюдаетъ за правильностью разассигнованія и передвиженія по кассамъ и смѣтнымъ подраздѣленіямъ назначенныхъ по финансовымъ смѣтамъ или дополнительно открытыхъ кредитовъ, а также за правильностью и цѣлесообразностью смѣтной классификаціи всѣхъ отчетныхъ предъ нимъ капиталовъ; изыскиваетъ мѣры къ усовершенствованію правилъ и формъ счетоводства и отчетности, а также установляетъ, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, необходимые въ этомъ дѣлѣ порядки, не требующіе законодательнаго разрѣшенія.

Въ составъ Государственнаго Контроля входятъ: Государственный Контролеръ, Товарищъ Государственнаго Контролера, Совѣтъ Государственнаго Контроля, Департаментъ Гражданской Отчетности, Департаментъ Военной и Морской Отчетности, Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности, Департаментъ Кредитной Отчетности, Канцелярія Государственнаго Контроля и состоящій при ней Архивъ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля, Центральная Бухгалтерія, Коммисія для повѣрки денежной и матеріальной отчетности установленій Государственнаго Контроля, Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при коихъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля, контрольныя палаты и мѣстныя контрольныя части на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ.

Государственному Контролеру, кромѣ общихъ съ остальными министрами

правъ въ отношеніи личнаго состава своего вѣдомства, принадлежитъ надзоръ за правильностью и успѣшностью дѣйствій всѣхъ контрольныхъ установленій; чины Контроля могутъ подвергаться отвѣтственности не иначе, какъ чрезъ посредство Государственнаго Контролера, почему мѣстныя начальства не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія въ отношеніи къ установленіямъ Государственнаго Контроля, а въ случаѣ усмотрѣнныхъ ими злоупотребленій со стороны чиновъ Контроля даютъ о томъ знать начальникамъ контрольныхъ учрежденій и одновременно увѣдомляютъ Государственнаго Контролера. Измѣненія дѣйствующихъ правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и о производствѣ расходовъ, не касающіяся коренныхъ началъ и общихъ положеній, а также изданіе инструкцій, положеній и формъ, касающихся счетоводства и отчетности, допускаются министрами и главноуправляющими не иначе, какъ по предварительному соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ и Министромъ Финансовъ. Государственный Контролеръ представляетъ Государю Императору ежегодно 15 мая отчетъ о ревизіонной дѣятельности Государственнаго Контроля за минувшій гражданскій годъ и вноситъ въ установленномъ порядкѣ ежегодно общій по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчетъ за минувшій смѣтный періодъ.

Совѣтъ Государственнаго Контроля попрежнему является высшею ревизіонною инстанціею, состоя, подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера, изъ Товарища Государственнаго Контролера, членовъ, назначаемыхъ Его Императорскимъ Величествомъ, и генералъ-контролеровъ. Совѣтъ руководитъ ревизіонною дѣятельностью всѣхъ учрежденій Государственнаго Контроля и между прочимъ разрѣшаетъ всѣ возникающія затрудненія относительно примѣненія въ отдѣльныхъ случаяхъ установленнаго порядка ревизіи отчетности; разсматриваетъ и разрѣшаетъ подлежащія его обсужденію постановленія общихъ присутствій всѣхъ учрежденій Государственнаго Контроля и опредѣляетъ мѣры къ постепенному усовершенствованію счетоводства, отчетности и ревизіи. На разсмотрѣніе Совѣта ревизіонныя учрежденія вносятъ: дѣла по протестамъ, предъявляемымъ противъ постановленій ихъ общихъ присутствій; дѣла по начетамъ и взысканіямъ, опредѣляемымъ общими присутствіями на мѣста и лица высшія; дѣла, рѣшеніе которыхъ превосходитъ предѣлы правъ общихъ присутствій; предположенія объ изданіи новыхъ или о дополненіи и измѣненіи существующихъ законовъ какъ по счетной части, такъ и по разнымъ случаямъ, открываемымъ ревизіею; отдѣльные возникающіе при ревизіи вопросы, требующіе особыхъ разрѣшеній или распоряженій, а также соображенія объ измѣненіи оказавшихся невыгодными хозяйственныхъ операцій въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ такихъ измѣненій можно ожидать благопріятныхъ результатовъ для будущихъ хозяйственныхъ дѣйствій; дѣла, которыя Государственный Контролеръ предпишетъ представить на

обсужденіе и рѣшеніе Совѣта, и случаи разногласія въ общемъ присутствіи, если генералъ-контролеръ или начальникъ мѣстнаго ревизіоннаго учрежденія, оставшись въ меньшинствѣ, пожелаетъ перенести дѣло въ Совѣтъ. По всѣмъ этимъ дѣламъ Государственный Контролеръ дѣйствуетъ совокупно и нераздѣльно съ Совѣтомъ, по всѣмъ же прочимъ предметамъ управленія контрольныя учрежденія подчиняются Государственному Контролеру непосредственно. Совѣтъ постановляетъ о преданіи суду за преступленія и проступки по должности чиновъ контрольнаго вѣдомства VII, VI и V классовъ.

Совѣтъ уполномочивается принимать по показанію въ отчетахъ на суммы, превышающія права общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій, такіе расходы, которые нельзя признать въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ вполнѣ оправданными (департаментамъ такіе расходы предоставлено утверждать на сумму не свыше трехъ тысячъ рублей, контрольнымъ палатамъ—не свыше тысячи пятисотъ рублей); разсматривать и утверждать всякаго рода претензіи къ казнѣ въ случаяхъ, не подлежащихъ вѣдѣнію общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій; оставлять безъ преслѣдованія убытки на суммы, превышающія права общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій, по такимъ операціямъ, которыя были предприняты не для денежныхъ выгодъ, а для поощренія промышленности, для обезпеченія народнаго продовольствія или по другимъ политическимъ и нравственнымъ соображеніямъ, и притомъ произведены на законномъ основаніи, въ предписанномъ порядкѣ и сообразно предположенной цѣли (департаментамъ такіе убытки предоставлено оставлять безъ преслѣдованія на сумму до трехъ тысячъ рублей, контрольнымъ палатамъ—до тысячи пятисотъ рублей); разрѣшать представленія ревизіонныхъ учрежденій о замѣнѣ, въ установленныхъ случаяхъ, сбереженіями убытковъ на суммы, превышающія права общихъ присутствій этихъ учрежденій (полномочія департаментовъ въ данномъ случаѣ ограничены суммою не свыше трехъ тысячъ рублей, контрольныхъ палатъ—суммою не свыше пятисотъ рублей); слагать начеты, возникающіе по дѣламъ, съ которыми не сопряжено дѣйствительнаго ущерба казны, на суммы, превышающія права по сему предмету общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій (полномочія департаментовъ и контрольныхъ палатъ ограничены тѣми же суммами, какъ и въ предыдущемъ случаѣ). Государственный Контролеръ ни въ какомъ случаѣ не отмѣняетъ собственною властью принятыхъ Совѣтомъ заключеній, но можетъ переносить дѣло на высшее разсмотрѣніе, если онъ одинъ не согласенъ съ заключеніемъ Совѣта.

Департаменты Государственнаго Контроля находятся въ завѣдываніи генералъ-контролеровъ. Въ составъ департаментовъ входятъ общія присутствія, помощники генералъ-контролеровъ, старшіе и младшіе ревизоры, помощники ревизоровъ, секретари, счетные чиновники и журналисты. Депар-

таменты повѣряютъ отчетность, соотвѣтственно кругу вѣдѣнія каждаго, и всѣми вообще мѣрами способствуютъ достиженію тѣхъ задачъ, которыя возложены на Государственный Контроль. Общее присутствіе каждаго департамента состоитъ, подъ предсѣдательствомъ генералъ-контролера, изъ помощниковъ генералъ-контролера и старшихъ ревизоровъ. Въ кругъ дѣйствій общихъ присутствій департаментовъ между прочимъ входятъ: разсмотрѣніе и заключеніе производимой департаментами ревизіи; обсужденіе степени выгодности подлежащихъ повѣркѣ операцій, независимо отъ законности ихъ производства и правильности самыхъ счетовъ; разсмотрѣніе претензій къ казнѣ о возвратѣ неправильно поступившихъ въ нее денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, а также всѣ прочія дѣла по претензіямъ къ казнѣ частныхъ лицъ и общественныхъ и сословныхъ учрежденій; разрѣшеніе отдѣльныхъ, возникающихъ при ревизіи, вопросовъ; предположенія, относящіяся къ измѣненію порядка отчетности и ревизіи; случаи, требующіе дополненія или измѣненія существующихъ законовъ, и дѣла, подлежащія представленію въ Совѣтъ Государственнаго Контроля.

Общія присутствія департаментовъ обязаны разсматривать доклады о результатахъ ревизіи, перевѣряя обревизованную отчетность въ предѣлахъ, какіе ими будутъ признаны достаточными. Общимъ присутствіямъ предоставляется утверждать окончательно на всякую сумму обороты, признанные при ревизіи правильными; опредѣлять начеты; разрѣшать возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ казну, и оставлять безъ преслѣдованія всякаго рода убытки, если сумма ихъ не превышаетъ въ теченіе года десяти рублей на каждое отвѣтственное должностное лицо.

Въ Учрежденіи 28 апрѣля 1892 г. содержатся также постановленія объ устройствѣ Канцеляріи и Центральной Бухгалтеріи Государственнаго Контроля, Коммисіи для повѣрки отчетности установленій Государственнаго Контроля и Коммисіи для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ; свѣдѣнія объ этихъ учрежденіяхъ представляются въ настоящемъ обзорѣ при изложеніи дѣятельности ихъ.

Что касается *мѣстныхъ* учрежденій Государственнаго Контроля, то относительно ихъ въ законѣ 28 апрѣля 1892 года только упомянуто, что положеніе о нихъ изложено въ Общемъ Губернскомъ Учрежденіи. Устройство ихъ, согласно этому положенію, сводится къ слѣдующему.

Контрольныя палаты состоятъ въ завѣдываніи управляющихъ и во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчиняются Государственному Контролеру. Общее присутствіе контрольной палаты состоитъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго палатою, изъ помощника управляющаго, гдѣ онъ полагается, и старшихъ ревизоровъ. Въ палатахъ, гдѣ находится на лицо только одинъ старшій ревизоръ, права и обязанности второго члена общаго присутствія возла-

гаются на старшаго въ чинѣ младшаго ревизора. Въ кругъ дѣйствія общихъ присутствій контрольныхъ палатъ входятъ тѣ же самые вопросы, какіе разсматриваются и общими присутствіями департаментовъ, съ тѣмъ различіемъ въ предѣлахъ полномочій тѣхъ и другихъ присутствій, какое указано выше.

Порядокъ наложенія контрольными палатами начетовъ, который соблюдается и другими контрольными учрежденіями, состоитъ въ слѣдующемъ. Контрольныя палаты о всѣхъ встрѣченныхъ ими при ревизіи недоразумѣніяхъ посылаютъ учетный реестръ отчетному мѣсту для доставленія надлежащихъ свѣдѣній и объясненій. Если эти свѣдѣнія и объясненія будутъ признаны неудовлетворительными, то при открытіи начетовъ, не сопряженныхъ съ дѣйствіями противозаконными, палаты опредѣляютъ сумму начета и сообщаютъ свои постановленія начальству подвергаемаго начету мѣста или лица для взысканія этой суммы въ исполнительномъ порядкѣ. При открытіи же начетовъ, навлекающихъ подозрѣніе въ злоумышленіи, контрольныя палаты передаютъ свои постановленія подлежащему начальству для распоряженія о предаціи виновныхъ суду. Если начальство присутственнаго мѣста или должностного лица, на которое наложенъ начетъ, представитъ возраженія противъ постановленія контрольной палаты, то дѣло о начетѣ переходитъ на разсмотрѣніе Совѣта Государственнаго Контроля, а въ случаѣ несогласія начальства съ постановленіемъ послѣдняго—въ Первый Департаментъ Правительствующаго Сената.

На одинаковыхъ съ контрольными палатами основаніяхъ дѣйствуютъ всѣ прочія постоянныя и временныя мѣстныя контрольныя части, имѣющія въ своемъ составѣ общія присутствія.

Наконецъ, слѣдуетъ указать, что въ Учрежденіи 1892 года впервые, въ дополненіе Устава о службѣ гражданской, было введено ограничительное правило для лицъ, занимающихъ штатныя должности по Государственному Контролю,— а именно, лицамъ этимъ воспрещено принимать участіе въ коммерческихъ или иныхъ предпріятіяхъ, отчетность которыхъ представляется на повѣрку въ Контроль, а также занимать въ другихъ управленіяхъ должности, по коимъ распоряженія или дѣйствія подлежатъ повѣркѣ Государственнаго Контроля.

Заканчивая обозрѣніе дѣятельности Государственнаго Контроля въ разсматриваемое царствованіе, слѣдуетъ отмѣтить, что Государь Императоръ Александръ III, придавая Контролю подобающее значеніе, съ благосклоннымъ вниманіемъ слѣдилъ за его расширеніемъ въ области казеннаго хозяйства, что́ и выразилъ въ слѣдующей Высочайшей отмѣткѣ на одномъ изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Государственнаго Контролера Статсъ-Секретаря Сольскаго: «***Весьма желательно еще большее развитіе Контроля.***»

Царствованіе Императора Николая II.

Ко времени вступленія на престолъ Императора Николая II прошло свыше тридцати лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ была преобразована у насъ государственная отчетность. Столь продолжительный опытъ убѣдительно доказалъ не только принципіальную правильность и цѣлесообразность началъ, положенныхъ въ основу реформы, но и практическую ихъ пригодность и осуществимость. Это въ особенности слѣдуетъ сказать относительно смѣтнаго и кассоваго устройства, которое получило наибольшее завершеніе въ первые же годы преобразованія, и если затѣмъ нуждалось въ измѣненіяхъ и дополненіяхъ, то лишь въ частностяхъ и подробностяхъ. Но и система контрольная, наименѣе законченная при введеніи реформы и осуществлявшаяся, по выраженію В. А. Татаринова, «съ тяжкими усиліями», все же получила, по особымъ Высочайшимъ предуказаніямъ Императора Александра III, въ общемъ настолько правильную постановку, вслѣдствіе главнымъ образомъ примѣненія предварительной и фактической ревизіи, что въ настоящее царствованіе заботы Государственнаго Контроля сводились къ широкому примѣненію этихъ наиболѣе совершенныхъ видовъ контроля въ казенномъ хозяйствѣ, а равно къ улучшенію самыхъ способовъ и пріемовъ ревизіи.

I.

Въ настоящее царствованіе, послѣ Т. И. Филиппова, на постъ Государственнаго Контролера 5 декабря 1899 года былъ назначенъ Членъ Государственнаго Совѣта, заслуженный профессоръ и почетный членъ Николаевской Академіи Генеральнаго Штаба генералъ-лейтенантъ Павелъ Львовичъ Лобко (родился въ 1838 году). Окончивъ въ 1861 году курсъ Николаевской Академіи Генеральнаго Штаба съ серебряною медалью и съ помѣщеніемъ его имени на мраморной доскѣ, Павелъ Львовичъ съ 1867 года былъ назначенъ сперва адъюнктъ-профессоромъ, а черезъ три года профессоромъ военной админи-

страціи въ Академіи. Читая лекціи въ продолженіи 17 лѣтъ, Павелъ Львовичъ пріобрѣлъ репутацію выдающагося знатока военной администраціи и военнаго законодательства, вслѣдствіе чего на его долю выпала высокая честь преподавать военную администрацію Государю Императору Николаю II, тогда еще Наслѣднику Престола. Съ 1884 года генералъ Лобко въ теченіе 14 лѣтъ занималъ должность Начальника Канцеляріи Военнаго Министерства, являясь ближайшимъ сотрудникомъ Военнаго Министра Генералъ-Адъютанта Ванновскаго въ разрѣшеніи и направленіи всѣхъ возникавшихъ въ военномъ вѣдомствѣ вопросовъ законодательныхъ, бюджетныхъ, хозяйственныхъ и вообще по устройству нашихъ военныхъ силъ. Неоднократно обращавшая на себя вниманіе выдающаяся и плодотворная дѣятельность Павла Львовича была отмѣчена за время службы его по Канцеляріи Военнаго Министерства пожалованіемъ ему многихъ орденовъ до Св. Александра Невскаго включительно. Въ 1898 году, 1 января, онъ былъ сдѣланъ Членомъ Государственнаго Совѣта.

Вступивъ въ управленіе Государственнымъ Контролемъ, генералъ Лобко вскорѣ же обратилъ вниманіе на отсталость законодательства въ сферѣ дѣятельности Государственнаго Контроля, вслѣдствіе чего 30 марта 1901 года, съ Высочайшаго разрѣшенія, изъ чиновъ Государственнаго Контроля была образована для составленія новаго свода уставовъ счетоводства, отчетности и ревизіи, а также учрежденія Государственнаго Контроля особая Временная Законодательная Коммисія, которою и были изготовлены соотвѣтствующіе законопроекты; но, въ виду послѣдовавшаго въ 1905 году преобразованія законодательныхъ учрежденій Имперіи, дальнѣйшее движеніе ихъ должно было замедлиться. Затѣмъ, при Павлѣ Львовичѣ въ составѣ центральныхъ учрежденій былъ образованъ въ 1901 году новый Департаментъ Кредитной Отчетности, а въ 1903 году по Государственному Контролю были введены новые усиленные штаты. Въ бытность Государственнымъ Контролеромъ Павелъ Львовичъ состоялъ членомъ Комитета Финансовъ и Особаго Совѣщанія о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности, въ 1900 году былъ произведенъ въ генералы-отъ-инфантеріи, а въ 1903 году получилъ брилліантовые знаки къ ордену Св. Александра Невскаго. Одновременно съ увольненіемъ отъ должности Государственнаго Контролера Павлу Львовичу было пожаловано званіе Генералъ-Адъютанта. Скончался Павелъ Львовичъ 25 ноября 1905 года, спустя мѣсяцъ послѣ оставленія должности Государственнаго Контролера.

Преемникъ Генералъ-Адъютанта Лобко Дмитрій Александровичъ Философовъ (родился въ 1861 году), занявшій должность Государственнаго Контролера 28 октября 1905 года, закончилъ свое образованіе въ Импе-

раторскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ со степенью кандидата—въ 1883 году по физико-математическому и въ 1885 году по юридическому факультету.

Пробывъ около трехъ лѣтъ причисленнымъ къ Государственной Канцеляріи по отдѣленію Государственной Экономіи, Дмитрій Александровичъ послѣдовательно занималъ затѣмъ должности старшаго помощника дѣлопроизводителя, дѣлопроизводителя, старшаго дѣлопроизводителя, помощника статсъ-секретаря, исправлялъ должность статсъ-секретаря Департамента Государственной Экономіи, а затѣмъ съ 1 іюня 1900 года былъ назначенъ Статсъ-Секретаремъ Департамента Промышленности, Наукъ и Торговли. Въ 1901 году, 25 мая, Д. А. Философовъ, въ чинѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, былъ назначенъ Товарищемъ Государственнаго Контролера; находясь на этомъ посту, 1 января 1904 года получилъ орденъ Св. Станислава 1-й степени и въ томъ же году 28 марта былъ пожалованъ въ должность шталмейстера Двора Его Императорскаго Величества, съ оставленіемъ на посту Товарища Государственнаго Контролера. Въ качествѣ представителя контрольнаго вѣдомства Дмитрій Александровичъ принималъ участіе въ Коммисіи по вопросу о введеніи въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ однообразной съ остальною Имперіею монетной системы, въ Алексѣевскомъ Главномъ Комитетѣ по обезпеченію судьбы дѣтей лицъ, погибшихъ въ войну съ Японіей, и былъ назначенъ Предсѣдателемъ Высочайше образованнаго Совѣщанія для пересмотра, въ связи съ учрежденіемъ Государственной Думы, проектовъ счетно-ревизіонныхъ уставовъ. Назначенный 28 октября 1905 года Государственнымъ Контролеромъ, а въ декабрѣ Шталмейстеромъ Двора Его Императорскаго Величества и Членомъ Комитета Финансовъ, Д. А. Философовъ оставался на посту Государственнаго Контролера около шести мѣсяцевъ, до назначенія своего 23 апрѣля 1906 года Членомъ Государственнаго Совѣта. Въ томъ же году, въ іюлѣ, онъ вошелъ вновь въ составъ Совѣта Министровъ, но уже съ портфелемъ Министра Торговли и Промышленности и на этомъ посту скоропостижно скончался 6 декабря 1907 года отъ разрыва сердца.

Послѣ увольненія Д. А. Философова, Государственнымъ Контролеромъ 24 апрѣля 1906 года былъ назначенъ Членъ Государственнаго Совѣта и Почетный Опекунъ Петръ Христіановичъ Шванебахъ (родился въ 1848 году).

По окончаніи курса въ Императорскомъ Училищѣ Правовѣдѣнія, П. Х. Шванебахъ поступилъ на службу сперва по Министерству Юстиціи, но вскорѣ перешелъ въ Министерство Финансовъ, опредѣлившись въ Особенную Канцелярію по Кредитной Части. Нѣкоторое время онъ былъ Секретаремъ Ученаго Комитета Министерства Финансовъ, затѣмъ продолжалъ службу въ той же Канцеляріи по Кредитной Части и 1 января



Генералъ отъ инфантеріи Лобко

18

1883 года, уже въ чинѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, былъ назначенъ ея Вице-Директоромъ; въ 1888 году пожалованъ въ должность гофмейстера Двора Великой Княгини Екатерины Михаиловны, а 4 іюля 1893 года уже съ должности Товарища Управляющаго Государственнымъ Банкомъ, которую онъ занималъ около двухъ лѣтъ, назначенъ Членомъ Совѣта Министра Финансовъ. Въ 1896 году, съ производствомъ въ тайные совѣтники и съ оставленіемъ въ должности Члена Совѣта Министра Финансовъ, П. Х. Шванебахъ былъ назначенъ Почетнымъ Опекуномъ. Въ 1903 году ему повелѣно было быть Товарищемъ Министра Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. По преобразованіи же этого Министерства въ Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія, П. Х. Шванебахъ былъ, до назначенія своего 26 октября 1905 года Членомъ Государственнаго Совѣта, Исправляющимъ должность Главноуправляющаго этимъ вѣдомствомъ. Назначенный въ слѣдующемъ 1906 году, 24 апрѣля, Государственнымъ Контролеромъ, П. Х. Шванебахъ оставался на этомъ посту до 13 іюня 1907 года. За свою дѣятельность на разныхъ поприщахъ государственной службы Петръ Христіановичъ имѣлъ всѣ высшіе ордена до Св. Александра Невскаго, полученнаго имъ 1 января 1907 года. Скончался Петръ Христіановичъ 15 сентября 1908 года скоропостижно, находясь въ заграничномъ отпуску въ гор. Магдебургѣ. Послѣ него въ печати остались два его труда по финансово-экономическимъ вопросамъ: «Денежное преобразованіе и народное хозяйство» и «Наше податное дѣло».

Товарищемъ Государственнаго Контролера по увольненіи тайнаго совѣтника В. П. Черевапскаго былъ назначенъ 25 октября 1897 года Товарищъ Министра Финансовъ Сенаторъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ (родился въ 1842 году).

По окончаніи образованія въ С.-Петербургскомъ Университетѣ, А. П. Иващенковъ поступилъ на службу въ Государственный Контроль въ 1863 году и въ 1870 году былъ назначенъ Управляющимъ Гродненскою Контрольною Палатою. Въ періодъ 1879—1881 г.г. А. П. Иващенковъ состоялъ Предсѣдателемъ Временной Контрольной Коммисіи для повѣрки отчетности дѣйствовавшей въ Русско-Турецкую войну арміи, въ 1881 году назначенъ Генералъ-Контролеромъ Департамента Морскихъ Отчетовъ, а черезъ два года перемѣщенъ на ту же должность въ Департаментъ Гражданской Отчетности. Съ 1888 года Анатолій Павловичъ завѣдывалъ Центральною Бухгалтеріею и много способствовалъ усовершенствованію отчетовъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи. Въ мартѣ 1892 года А. П. Иващенковъ былъ назначенъ Товарищемъ Министра Путей Сообщенія, а въ сентябрѣ того же года перешелъ на такой же постъ въ Министерство Фи-

пансовъ, на которомъ и оставался до назначенія своего Товарищемъ Государственнаго Контролера. Получивъ званіе Сенатора въ 1895 году, А. П. Иващенковъ назначенъ въ 1899 году Членомъ Государственнаго Совѣта, оставаясь на должности Товарища Государственнаго Контролера до 18 мая 1901 года. Назначенный затѣмъ къ присутствованію въ Департаментѣ Экономіи Государственнаго Совѣта, А. П. Иващенковъ въ чинѣ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника скончался 7 января 1906 года.

Преемникомъ А. П. Иващенкова по должности Товарища Государственнаго Контролера былъ Д. А. Философовъ, за назначеніемъ котораго на постъ Государственнаго Контролера, должность Товарища Государственнаго Контролера занялъ, съ 1 ноября 1905 года, Генералъ-Контролеръ Департамента Гражданской Отчетности Сергѣй Валентиновичъ Ивановъ.

С. В. Ивановъ (родился въ 1852 году), по окончаніи юридическаго образованія въ Императорскомъ Казанскомъ Университетѣ, состоялъ помощникомъ присяжнаго повѣреннаго, затѣмъ служилъ по земству, а съ 1 января 1887 года опредѣленъ на службу въ Государственный Контроль по Департаменту Гражданской Отчетности и, послѣдовательно занимая должности помощника ревизора, младшаго ревизора и старшаго ревизора, въ 1897 году былъ назначенъ Управляющимъ Пермскою Контрольною Палатою. Черезъ два года назначенъ членомъ отъ Государственнаго Контроля въ Комитетѣ Управленія Водныхъ и Шоссейныхъ Сообщеній и Торговыхъ Портовъ, а въ 1902 году опредѣленъ на должность Генералъ-Контролера Департамента Гражданской Отчетности. Отъ должности Товарища Государственнаго Контролера уволенъ, съ назначеніемъ Сенаторомъ и съ производствомъ въ тайные совѣтники, 12 декабря 1906 года.

Ко дню столѣтней годовщины контрольнаго вѣдомства Государственнымъ Контролеромъ былъ Сенаторъ тайный совѣтникъ Петръ Алексѣевичъ Харитоновъ и Товарищемъ Государственнаго Контролера тайный совѣтникъ Александръ Ивановичъ Николаевъ.

П. А. Харитоновъ (родился въ 1852 году) образованіе получилъ въ Императорскомъ Училищѣ Правовѣдѣнія, курсъ котораго окончилъ въ 1873 году. Въ томъ же году онъ поступилъ на службу въ Министерство Юстиціи и въ 1883 году былъ назначенъ Юрисконсультомъ. Въ 1886 году Петръ Алексѣевичъ перешелъ на службу въ Кодификаціонный Отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ (бывшее II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи) старшимъ чиновникомъ. Здѣсь онъ принималъ дѣятельное участіе во многихъ коммисіяхъ, учреждавшихся какъ въ



19

составѣ Отдѣла, такъ и въ другихъ вѣдомствахъ, и руководилъ работами по новому изданію XIII тома Свода Законовъ (Уставы Врачебный, Общ. Призрѣнія и Продовольственный), а также редактировалъ отдѣлы Свода Законовъ, касавшіеся смѣтной, кассовой и ревизіонной части (т. VIII ч. 2). Въ 1889 году Петръ Алексѣевичъ былъ временно прикомандированъ къ Государственной Канцеляріи для участія въ работахъ по пересмотру Земскаго Положенія, и имъ была составлена «Историческая записка о ходѣ работъ по составленію Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года». Одновременно Петръ Алексѣевичъ принималъ участіе въ разработкѣ вопросовъ, касавшихся Финляндіи въ цѣляхъ объединенія ея съ прочими частями Россійскаго Государства. По присоединеніи Кодификаціоннаго Отдѣла къ Государственной Канцеляріи, въ 1893 году Петръ Алексѣевичъ назначенъ былъ Помощникомъ Статсъ-Секретаря Департамента Законовъ Государственнаго Совѣта, въ 1897 году—И. д. Статсъ-Секретаря Департамента Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ и въ 1898 году утвержденъ въ сей должности. 14 февраля 1904 г. П. А. Харитоновъ былъ назначенъ Товарищемъ Государственнаго Секретаря, 1 января 1906 г. получилъ званіе Сенатора, а 23 апрѣля назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта. За время статсъ-секретарства Петръ Алексѣевичъ принималъ непосредственное участіе въ трудахъ по изданію новаго Уголовнаго Уложенія, новаго Вексельнаго Устава, законовъ объ отмѣнѣ ссылки, о внѣбрачныхъ дѣтяхъ и другихъ законовъ. Въ бытность свою Товарищемъ Государственнаго Секретаря, онъ состоялъ членомъ-дѣлопроизводителемъ совѣщаній, подъ предсѣдательствомъ графа Д. М. Сольскаго, по выработкѣ всѣхъ важнѣйшихъ законовъ послѣдняго времени, касавшихся преобразованія нашего государственнаго строя; на него возлагалось также дѣлопроизводство по совѣщаніямъ подъ Личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора въ Петергофѣ и Царскомъ Селѣ въ іюлѣ и декабрѣ 1905 г. и въ февралѣ и апрѣлѣ 1906 года. На должность Государственнаго Контролера назначенъ 12 сентября 1907 года.

А. И. Николаевъ (родился въ 1850 году), по окончаніи курса наукъ въ Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ со степенью кандидата правъ, поступилъ въ 1876 году на службу въ Уголовный Кассаціонный Департаментъ Правительствующаго Сената кандидатомъ на судебныя должности. Въ 1879 году перешелъ на службу въ Государственный Контроль и, послѣдовательно пройдя должности младшаго ревизора, правителя канцеляріи Департамента Морскихъ Отчетовъ, старшаго ревизора и чиновника особыхъ порученій V класса, въ 1894 году назначенъ былъ Управляющимъ Кіевскою Контрольною Палатою, а въ 1898 году Помощникомъ Генералъ-Контролера для завѣдыванія на правахъ Генералъ-Контролера Отдѣленіями

по ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій; съ учрежденіемъ въ 1901 году Департамента Кредитной Отчетности, занялъ должность Генералъ-Контролера этого Департамента, въ которой и состоялъ до 18 января 1907 г., когда былъ назначенъ Товарищемъ Государственнаго Контролера. Въ 1906 году Александръ Ивановичъ награжденъ чиномъ тайнаго совѣтника, въ 1908 году—орденомъ Св. Анны 1-й степени. Въ 1907 году, съ 29 іюня по 12 сентября, временно исправлялъ должность Государственнаго Контролера.

II.

Въ царствованіе Императора Николая II получилъ разрѣшеніе вопросъ объ устройствѣ ревизіи весьма важной отрасли финансовыхъ оборотовъ—государственныхъ кредитныхъ установленій.

Ревизіонное наблюденіе за дѣятельностью кредитныхъ учрежденій со стороны Государственнаго Контроля, въ первое время его существованія, выражалось лишь въ участіи Государственнаго Контролера въ Совѣтѣ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій въ качествѣ непремѣннаго его члена. Образованіе этого Совѣта, какъ «главнаго управленія кредитными установленіями», имѣло цѣлью подчинить столь важную отрасль финансовой дѣятельности, какъ упроченіе государственнаго и частнаго кредита и регулированіе денежнаго обращенія, надзору учрежденія, организованнаго на началахъ гласности, полной самостоятельности и независимости отъ органовъ финансоваго управленія.

Для осуществленія такой организаціи, въ составъ учрежденнаго 7 мая 1817 г. Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій, кромѣ высшихъ сановниковъ въ лицѣ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта, на котораго возложено было предсѣдательствованіе въ Совѣтѣ Кредитныхъ Установленій, Министра Финансовъ и Государственнаго Контролера — въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ Совѣта, былъ введенъ и общественный элементъ въ лицѣ выборныхъ представителей дворянства и купечества, по шести лицъ отъ каждаго сословія. Такимъ составомъ этого учрежденія имѣлось въ виду достигнуть того, чтобы операціи кредитныхъ установленій «не могли уклоняться отъ пути, имъ предназначеннаго», такъ какъ члены его, «бывъ независимы въ ихъ разсужденіяхъ, не могутъ нарушать долга, на нихъ возлагаемаго и Монархомъ, и закономъ, и честью, и довѣренностью согражданъ, ихъ избравшихъ».

Главныя обязанности Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій состояли въ повѣркѣ годовыхъ отчетовъ послѣднихъ, въ строгомъ наблюденіи за исполненіемъ установленныхъ для нихъ правилъ и въ предварительномъ обсужденіи предположеній объ измѣненіи или пополненіи этихъ правилъ.





Петръ Шванебахъ

20

Для облегченія Совѣта въ исполненіи возложенныхъ на него обязанностей, выдѣленъ былъ изъ состава его особый Ревизіонный Комитетъ, подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера, изъ четырехъ ревизоровъ (по два отъ дворянства и купечества), избираемыхъ Совѣтомъ ежегодно изъ его членовъ. На Комитетъ возлагалась предварительная повѣрка отчетовъ и ревизія кассъ кредитныхъ учрежденій. О результатахъ своей дѣятельности Ревизіонный Комитетъ представлялъ на усмотрѣніе Совѣта Кредитныхъ Установленій, который утверждалъ отчеты уже окончательно и давалъ кредитнымъ установленіямъ разрѣшительныя предложенія въ удостовѣреніе правильности отчетовъ, или же указывалъ обнаруженные въ ихъ дѣятельности недостатки и способы ихъ исправленія. Ежегодно, по окончаніи повѣрки отчетовъ, Совѣтъ представлялъ чрезъ Министра Финансовъ о положеніи каждаго кредитнаго установленія на Высочайшее воззрѣніе.

Никакого особаго дѣлопроизводства ни при Совѣтѣ, ни при Ревизіонномъ Комитетѣ закономъ не было установлено. Первоначальное разсмотрѣніе и провѣрку отчетовъ и составленіе проектовъ журналовъ для Ревизіоннаго Комитета Государственный Контролеръ поручалъ двумъ чиновникамъ своего вѣдомства. Пока кредитныхъ учрежденій было немного (Коммерческій и Заемный Банки, Ассигнаціонный Банкъ, замѣненный въ 1843 году Экспедиціей Кредитныхъ Билетовъ, и Коммисія Погашенія Долговъ) и операціи ихъ были несложны, а капиталы и денежные обороты незначительны, Ревизіонный Комитетъ при содѣйствіи двухъ чиновниковъ Государственнаго Контроля могъ еще справляться съ возложенными на него обязанностями по повѣркѣ операціонныхъ отчетовъ и ревизіи кассъ кредитныхъ учрежденій. Но послѣ того, какъ въ концѣ 50-хъ годовъ послѣдовалъ рядъ преобразованій въ положеніи и составѣ кредитныхъ учрежденій, вслѣдствіе чего значительно расширилась компетенція Совѣта Кредитныхъ Установленій, а вмѣстѣ съ тѣмъ усилилась и дѣятельность Ревизіоннаго Комитета, естественно возникъ вопросъ и о недостаточности наблюденія за кредитными учрежденіями. Въ 1859 году Министру Финансовъ были подчинены обороты сохранныхъ и ссудныхъ казенъ, а въ 1860 году сберегательныя кассы. Съ упраздненіемъ Заемнаго Банка и кореннымъ переустройствомъ Коммерческаго Банка, съ переименованіемъ его въ Государственный Банкъ (въ 1860 г.) и съ присоединеніемъ къ нему Экспедиціи Кредитныхъ Билетовъ, въ задачу Государственнаго Банка вошли, кромѣ коммерческихъ операцій, также и операціи за счетъ Государственнаго Казначейства, завѣдываніе капиталами правительственныхъ учрежденій и важнѣйшая изъ финансовыхъ функцій—регулированіе денежнаго обращенія въ странѣ. Дѣятельность сохранныхъ и ссудныхъ казенъ и сберегательныхъ кассъ подчинена была наблюденію Совѣта Кредитныхъ Установленій; надзоръ же со стороны Совѣта за дѣятельностью новаго Государственнаго Банка, какъ центральнаго

кредитнаго учрежденія, признано было необходимымъ не только сохранить, но и значительно усилить по сравненію съ надзоромъ за бывшими Заемнымъ и Коммерческимъ Банками. Въ составъ правленія Государственнаго Банка, чрезъ которое должны были проходить всѣ дѣла его по управленію и операціямъ, введены были три депутата отъ Совѣта Кредитныхъ Установленій, изъ которыхъ одинъ—отъ правительства—назначался предсѣдателемъ Совѣта изъ вѣдомства Государственнаго Контроля, а два—отъ дворянства и купечества—избирались Совѣтомъ. Кромѣ того, Совѣтъ избиралъ изъ своей среды по одному депутату отъ тѣхъ же сословій для свидѣтельствованія суммъ отдѣленія кредитныхъ билетовъ. Главнѣйшія обязанности трехъ первыхъ депутатовъ состояли въ постоянномъ наблюденіи за исполненіемъ устава Банкомъ, въ повѣркѣ его дѣйствій и надзорѣ за всѣми операціями; имъ предоставлено было право во всякое время требовать вѣдомости о состояніи кассъ, разсматривать книги, счеты и обязательства Банка; не пользуясь правомъ рѣшающаго голоса въ засѣданіяхъ правленія, каждый депутатъ тѣмъ не менѣе могъ давать правленію «предложенія» о мѣрахъ, которыя онъ признавалъ необходимыми для бóльшаго обезпеченія интересовъ Банка, и если правленіе такія предложенія не находило возможнымъ уважить, то объ этомъ оно само обязано было доводить до свѣдѣнія Министра Финансовъ.

Ревизіонному Комитету приходилось теперь повѣрять, вмѣсто прежнихъ четырехъ, восемь операціонныхъ отчетовъ: Государственнаго Банка, Экспедиціи Кредитныхъ Билетовъ, Коммисіи Погашенія Долговъ, С.-Петербургскихъ и Московскихъ сохранныхъ и ссудныхъ казенъ и сберегательныхъ кассъ, а также отчеты въ штатныхъ расходахъ Государственнаго Банка и Экспедиціи Кредитныхъ Билетовъ. Выполненіе этого расширеннаго по объему труда при прежнемъ малочисленномъ составѣ Ревизіоннаго Комитета представлялось уже невозможнымъ, почему предсѣдатель Комитета возбудилъ вопросъ объ учрежденіи второго Ревизіоннаго Комитета и назначеніи въ оба Комитета опредѣленнаго штата чиновниковъ для дѣлопроизводства и подготовленія отчетовъ къ ревизіи. Въ результатѣ этого представленія учрежденъ былъ второй Ревизіонный Комитетъ въ Москвѣ подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера или его Товарища, изъ двухъ членовъ отъ дворянства и двухъ отъ купечества, по избранію на три года мѣстнымъ дворянствомъ и купечествомъ, при чемъ на содержаніе дѣлопроизводствъ при Ревизіонныхъ Комитетахъ рѣшено было отпускать въ распоряженіе Государственнаго Контролера изъ средствъ казны ежегодно по 5.000 рублей.

Трудъ Ревизіонныхъ Комитетовъ все же продолжалъ возрастать совершенно непропорціонально ихъ средствамъ и рабочимъ силамъ вслѣдствіе увеличенія числа подотчетныхъ кредитныхъ учрежденій. Въ 1882 году послѣдовало учрежденіе Крестьянскаго Поземельнаго Банка, а въ 1885 году—Государствен-



21

наго Дворянскаго Земельнаго Банка, при чемъ оба Банка были подчинены надзору Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій. Съ учрежденіемъ названныхъ Банковъ кругъ наблюденія Совѣта еще болѣе расширился, а такъ какъ Совѣту докладывались лишь заключенія Ревизіоннаго Комитета по отчетамъ кредитныхъ мѣстъ, то вся тяжесть ревизіонной работы падала на Комитетъ и его дѣлопроизводство. Начиная съ 1886 года на обязанности Комитета лежала повѣрка отчетовъ уже 10 кредитныхъ установленій (вмѣсто восьми въ 1861 г.): Государственной Коммисіи Погашенія Долговъ, Государственнаго Банка, Государственнаго Дворянскаго Земельнаго Банка, Крестьянскаго Поземельнаго Банка, Главнаго Выкупного Учрежденія, С.-Петербургскихъ и Московскихъ сохранныхъ и ссудныхъ казенъ и сберегательныхъ кассъ. Обороты кредитныхъ учрежденій сильно возрастали; наиболѣе яркимъ примѣромъ въ этомъ отношеніи является дѣятельность Государственнаго Банка: обороты бывшаго Коммерческаго Банка (по отчету за 1859 годъ) не превышали 1.428 мил. руб., а уже чрезъ 20 лѣтъ, къ 1881 году, обороты Государственнаго Банка достигли 30 милліардовъ рублей въ годъ.

Ревизіонные Комитеты не могли успѣшно справляться съ возложенными на нихъ обязанностями. Такъ, производившаяся Петербургскимъ Ревизіоннымъ Комитетомъ ежегодная срочная повѣрка капиталовъ Государственнаго Банка поставлена была крайне неудовлетворительно. Капиталы эти, по громадности своей и по разнородности заключающихся въ нихъ денежныхъ знаковъ, представляли большія затрудненія для подробнаго ихъ перечета и потому, при свидѣтельствованіи ихъ Ревизіоннымъ Комитетомъ, провѣрялись не на перечетъ, какъ то требовалось по закону, а примѣнительно къ условіямъ каждой отдѣльной повѣрки, обычно ограниченной временемъ и рабочими силами.

Непосильнымъ оказался трудъ и для ограниченнаго состава чиновниковъ, занимавшихся въ дѣлопроизводствѣ Ревизіонныхъ Комитетовъ. Какъ уже упомянуто, на вознагражденіе чиновниковъ по повѣркѣ отчетовъ кредитныхъ учрежденій, на поѣздки въ Москву для ревизіи кассъ, канцелярскіе и хозяйственные расходы отпускалось всего по 5 тыс. рублей въ годъ (первоначально изъ средствъ государственнаго казначейства, а съ 1872 года изъ прибылей Государственнаго Банка). Въ 1888 году сумма эта была увеличена до 10 тыс. руб. (къ 1895 г. она достигла 18 тыс. руб.), и на эти средства организовано было при Департаментѣ Гражданской Отчетности особое дѣлопроизводство Ревизіонныхъ Комитетовъ въ составѣ одного младшаго ревизора, 6 помощниковъ ревизора и 3 вольнонаемныхъ. Государственный Контролеръ Статсъ-Секретарь Сольскій призналъ при этомъ полезнымъ доклады дѣлопроизводства Ревизіонныхъ Комитетовъ о результатахъ разсмотрѣнія операціонныхъ отчетовъ, предварительно внесенія ихъ въ С.-Петербургскій

Ревизіонный Комитетъ, подвергать обсужденію въ особомъ Совѣщаніи изъ высшихъ чиновъ Государственнаго Контроля, близко знакомыхъ съ теоріей и практикой государственнаго и частнаго кредита; на это же Совѣщаніе возложено было изысканіе способовъ къ улучшенію ревизіи оборотовъ кредитныхъ установленій, а также разсмотрѣніе, по личнымъ указаніямъ Государственнаго Контролера, всѣхъ законопроектовъ и вообще всѣхъ серьезныхъ вопросовъ по кредитной части.

Помимо чисто матеріальныхъ препятствій, правильный ходъ ревизіи кредитныхъ учрежденій задерживался препятствіями, коренившимися въ самой постановкѣ разсматриваемаго вида ревизіи. Права Ревизіонныхъ Комитетовъ были весьма ограниченны. Особенно не соотвѣтствовало новымъ условіямъ дѣятельности кредитныхъ учрежденій ограниченіе права Петербургскаго Ревизіоннаго Комитета разсматривать подлинныя дѣла и документы Государственнаго Банка. По дѣйствовавшему положенію о Комитетѣ, члены его при свидѣтельствованіи книгъ не могли разсматривать ни открытыхъ кредитовъ, ни векселей, ни лицевыхъ счетовъ должниковъ и вкладчиковъ, ни подлинныхъ документовъ, ограничиваясь разсмотрѣніемъ исправности книгъ и вѣрности счетовъ и отчетовъ. При такихъ условіяхъ производившаяся Комитетомъ ревизія отчетовъ Государственнаго Банка по необходимости сводилась къ ариѳметической провѣркѣ выведенныхъ въ нихъ цифровыхъ итоговъ, въ сличеніи ихъ съ итогами бухгалтерскихъ и кассовыхъ книгъ и въ разсмотрѣніи правильности общаго хода операцій. Но въ тѣхъ ли количествахъ показаны по отчету суммы, въ какихъ онѣ значатся въ подлинныхъ документахъ, и такіе ли выведены по отчету остатки наличныхъ денегъ, какіе опредѣляются по тѣмъ документамъ, Комитетъ не въ состояніи былъ удостовѣриться. А между тѣмъ Совѣтъ Кредитныхъ Установленій, давая кредитнымъ мѣстамъ «предложенія», что счеты и отчеты ихъ разсмотрѣны и найдены въ исправности и что чиновники ихъ не подлежатъ по отчетамъ никакой отвѣтственности, основывался главнымъ образомъ, если не исключительно, на заключеніяхъ Ревизіоннаго Комитета по повѣркѣ отчетовъ.

Вопросъ объ измѣненіи столь неудовлетворительнаго порядка ревизіи впервые затронутъ былъ въ 1858 году въ Высшей Коммисіи, образованной для выработки коренныхъ началъ переустройства ревизіонной системы; но, въ виду несогласія со стороны Министерства Финансовъ на сколько-нибудь существенныя измѣненія установленнаго порядка ревизіи кредитныхъ учрежденій, дѣло это долго не получало движенія. Между тѣмъ въ кассахъ какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ учрежденій Государственнаго Банка въ началѣ семидесятыхъ годовъ обнаруживались, и притомъ помимо Ревизіоннаго Комитета, недочеты и хищенія денежныхъ суммъ и другихъ цѣнностей. Для предотвращенія подобныхъ растратъ на будущее время возникла мысль о при-



А. П. Иващенковъ.

мѣненіи внезапныхъ свидѣтельствъ банковыхъ кассъ чинами Государственнаго Контроля. Выработанными въ 1873 году по соглашенію Министра Финансовъ съ Государственнымъ Контролеромъ правилами контрольнымъ палатамъ предоставлялось право внезапныхъ свидѣтельствъ съ повѣркою всѣхъ безъ исключенія капиталовъ и денежныхъ документовъ банковыхъ учрежденій. Примѣненіе этихъ правилъ на практикѣ оказалось однако крайне затруднительнымъ по малочисленности личнаго состава контрольныхъ палатъ, и попытка ввести фактическій контроль за цѣлостью и сохранностью капиталовъ провинціальныхъ учрежденій Государственнаго Банка не осуществилась; внезапныя ревизіи банковыхъ кассъ контрольными чинами произведены были всего лишь два раза—въ Енисейскомъ Отдѣленіи Банка въ 1874 году и въ Оренбургскомъ—въ 1889 году.

Государственный Контролеръ неоднократно возбуждалъ вопросъ о пересмотрѣ дѣйствовавшихъ правилъ о Ревизіонномъ Комитетѣ для согласованія ихъ съ современнымъ устройствомъ, объемомъ и условіями дѣятельности кредитныхъ установленій, въ связи съ общимъ вопросомъ объ измѣненіяхъ въ порядкѣ ревизіи всѣхъ государственныхъ кредитныхъ установленій. Въ силу этихъ настояній, по Высочайшему повелѣнію 30 ноября 1891 года образовано было особое Совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера, для пересмотра положенія о ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій на слѣдующихъ основаніяхъ: новыя правила ревизіи ни въ чемъ не должны измѣнять дѣйствующаго Устава Государственнаго Банка, коммерческая тайна относительно частныхъ кредитовъ, вкладовъ и переводовъ должна быть сохранена вполнѣ и всѣ ревизіонныя дѣйствія должны производиться въ самомъ Банкѣ, безъ задержки его операцій.

Особое Совѣщаніе имѣло всего два засѣданія и прекратило свои занятія вслѣдствіе того, что въ 1892 году Министерство Финансовъ предприняло коренной пересмотръ Устава Государственнаго Банка, для чего, по Высочайшему повелѣнію 21 сентября, образована была особая Коммисія подъ предсѣдательствомъ Министра Финансовъ, въ которой долженъ былъ получить то или иное разрѣшеніе и вопросъ о постановкѣ ревизіи кредитныхъ установленій.

Въ Коммисіи вопросъ этотъ, впервые послѣ неудачныхъ попытокъ частичнаго его разрѣшенія въ прежнее время, получилъ болѣе или менѣе соотвѣтствующую постановку, при которой ревизіонныя права и обязанности Контроля въ отношеніи къ Государственному Банку, по сравненію съ прежнимъ временемъ, были значительно расширены. Конечно въ этомъ случаѣ нельзя было не считаться съ нѣкоторыми особенностями Государственнаго Банка, какъ кредитнаго учрежденія, обслуживающаго трудно поддающуюся контрольному наблюденію область частныхъ коммерческихъ интересовъ, а также и съ

тѣмъ обстоятельствомъ, что Банкъ въ своей предшествующей дѣятельности въ сущности не зналъ контроля, такъ какъ ревизіонный надзоръ за Банкомъ со стороны Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій сводился въ дѣйствительности къ простой формальности. Вотъ почему Государственный Контроль въ вопросѣ объ установленіи ревизіоннаго наблюденія за дѣятельностью Банка вынужденъ былъ сдѣлать уступки, не предлагая мысли о ревизіи по существу банковыхъ операцій.

По новому Уставу Государственнаго Банка, Высочайше утвержденному 6 іюня 1894 г., Банкъ былъ изъятъ изъ подъ наблюденія Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій, такъ какъ опытъ показалъ, что Совѣтъ въ этомъ отношеніи оказывался совершенно несостоятельнымъ. Поэтому самъ собою возникалъ вопросъ объ упраздненіи Совѣта. И дѣйствительно, въ 1895 году Министерство Финансовъ внесло на уваженіе Государственнаго Совѣта представленіе объ измѣненіи порядка ревизіи государственныхъ кредитныхъ учрежденій. Въ результатѣ, Высочайше утвержденнымъ 5 іюня 1895 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Совѣтъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій упразднялся, а порядокъ высшаго административнаго наблюденія, установленный въ отношеніи къ Государственному Банку, распространенъ, съ нѣкоторыми изъятіями, и на другія кредитныя учрежденія.

Законодательными актами 6 іюня 1894 г. и 5 іюня 1895 г. ревизіонный надзоръ въ отношеніи кредитныхъ учрежденій опредѣляется въ общемъ слѣдующимъ образомъ. Обязанности бывшаго Совѣта Кредитныхъ Установленій по разсмотрѣнію отчетовъ и общему направленію дѣятельности кредитныхъ учрежденій возложены на Государственный Совѣтъ, который разсматриваетъ отчеты Государственнаго, Дворянскаго и Крестьянскаго Банковъ и государственныхъ сберегательныхъ кассъ «въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства и соотвѣтствія дѣятельности банковъ и кассъ съ цѣлями, указанными въ ихъ уставѣ, обсуждая размѣры затратъ на каждую отдѣльную операцію въ связи съ имѣющимися для сего средствами». Затѣмъ, собственно на Государственный Контроль возложено разсмотрѣніе, предварительно внесенія въ Государственный Совѣтъ, годовыхъ отчетовъ помянутыхъ кредитныхъ учрежденій и составленіе по нимъ заключеній. Годовые отчеты С.-Петербургской и Московской Ссудныхъ Казенъ утверждаются Министромъ Финансовъ, по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ. Государственный Контроль производитъ фактическую повѣрку наличія цѣнностей всѣхъ помянутыхъ учрежденій, при чемъ повѣрка учрежденій Государственнаго Банка производится въ С.-Петербургѣ и Москвѣ высшими чинами Государственнаго Контроля не ниже генералъ-контролеровъ, въ другихъ мѣстахъ—управляющими контрольными палатами, повѣрка кассъ другихъ кредитныхъ учрежденій производится въ столицѣ чинами не ниже помощниковъ генералъ-контролеровъ,



С. В. Ивановъ.

въ остальныхъ городахъ—управляющими палатами, ихъ помощниками и старшими ревизорами. Порядокъ внезапнаго свидѣтельствованія опредѣляется Государственнымъ Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, а въ случаѣ разногласія между ними, возбудившіе разногласіе вопросы представляются на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Расходы на содержаніе кредитныхъ учрежденій, а также операціи за счетъ казны подлежатъ ревизіи Государственнаго Контроля. Смѣты административныхъ расходовъ, предварительно утвержденія ихъ Министромъ Финансовъ, присылаются на заключеніе Государственнаго Контроля, при чемъ особенностью смѣтнаго порядка кредитныхъ учрежденій является право Министра Финансовъ окончательно утверждать смѣты, не считаясь съ замѣчаніями Государственнаго Контроля. Правила о ревизіи Государственнымъ Контролемъ расходовъ кредитныхъ учрежденій и операцій Государственнаго Банка за счетъ казны было предоставлено установить Государственному Контролеру по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, съ тѣмъ чтобы по истеченіи трехлѣтняго срока правила эти, съ измѣненіями въ нихъ по указанію опыта, представлены были на утвержденіе установленнымъ порядкомъ. Формы періодическихъ балансовъ и годовыхъ отчетовъ кредитныхъ учрежденій, а также правила ихъ счетоводства и отчетности установляются по соглашенію Министра Финансовъ съ Государственнымъ Контролеромъ. Составъ Совѣтовъ Государственнаго, Дворянскаго и Крестьянскаго Банковъ дополненъ членами отъ Государственнаго Контроля, по одному въ каждомъ, съ правами и обязанностями членовъ Совѣтовъ, при чемъ, при установленіи такихъ представителей, имѣлось въ виду, что, принимая участіе въ засѣданіяхъ Совѣтовъ, члены отъ Государственнаго Контроля будутъ имѣть полную возможность освѣдомлять Государственнаго Контролера какъ о фактическомъ положеніи дѣлъ въ Банкахъ, такъ и относительно общаго направленія политики Банковъ, что̀ имѣетъ большое значеніе для освѣщенія нѣкоторыхъ сторонъ ихъ дѣятельности при разсмотрѣніи Государственнымъ Контролеромъ банковыхъ отчетовъ. Ревизія оборотовъ Государственной Коммисіи Погашенія Долговъ и свидѣтельствованіе ея кассы производятся на общемъ основаніи.

Для выполненія Государственнымъ Контролемъ ревизіонныхъ обязанностей надлежало составить соотвѣтствующія правила по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министромъ Финансовъ. Путемъ междувѣдомственныхъ коммисій и обширной, продолжительной переписки, при взаимныхъ уступкахъ, въ теченіе 1894—1898 годовъ были наконецъ выработаны и утверждены слѣдующія правила для каждаго кредитнаго учрежденія въ отдѣльности: правила составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія смѣтъ, правила производства смѣтныхъ расходовъ и отчетности по симъ расходамъ, правила о назначеніи денежныхъ выдачъ, о свидѣтельствованіи чинами

Государственнаго Контроля кассъ и кладовыхъ, о повѣркѣ выпуска и изъятія изъ обращенія процентныхъ бумагъ Дворянскаго и Крестьянскаго Банковъ, правила о повѣркѣ операцій Государственнаго Банка за счетъ казны и правила о предварительномъ и фактическомъ контролѣ строительныхъ операцій по Государственному Банку.

Истинная причина затрудненій при выработкѣ указанныхъ правилъ заключалась повидимому въ опасеніи банковой администраціи за свою независимость отъ Контроля, хотя въ дѣйствительности о посягательствахъ на это не было и рѣчи. Въ особенности большія затрудненія встрѣтились въ разрѣшеніи вопроса о внезапной повѣркѣ Государственнымъ Контролемъ цѣнностей въ кассахъ и кладовыхъ Государственнаго Банка. Вопросъ этотъ поднимался еще въ Коммисіи по выработкѣ новаго Устава Государственнаго Банка. Разномысліе возникло здѣсь главнымъ образомъ по вопросу о предоставленіи чинамъ Контроля права обозрѣвать, при внезапномъ свидѣтельствѣ, вексельный портфель Банка, при чемъ сомнѣніе возникло въ томъ отношеніи, совмѣстимо ли такое право чиновъ Государственнаго Контроля съ понятіемъ *коммерческой тайны.* Однако въ конечномъ результатѣ Коммисія, не исключая самого Министра Финансовъ, присоединилась къ тому выводу, что приданіе тайны операціямъ Государственнаго Банка даже предъ Государственнымъ Контролемъ едва ли является необходимымъ, такъ какъ чины Государственнаго Контроля могутъ соблюдать эту тайну съ такой же строгостью, какъ и чины Государственнаго Банка, и что вообще не усматривается достаточныхъ основаній проводить специализацію между различными правительственными учрежденіями столь далеко, чтобы Государственный Контроль не имѣлъ свѣдѣній о дѣйствіяхъ Государственнаго Банка. Когда затѣмъ выработаны были и 5 апрѣля 1896 г. утверждены Государственнымъ Контролеромъ, по соглашеоію съ Министромъ Финансовъ, правила внезапнаго свидѣтельства цѣнностей Государственнаго Банка, то фактическое примѣненіе этихъ правилъ все же вызывало нежелательныя недоразумѣнія. Такъ, напр., при производствѣ внезапнаго свидѣтельствованія въ одномъ изъ провинціальныхъ учрежденій Банка ревизующимъ отказано было въ предъявленіи бухгалтерскихъ книгъ для повѣрки движенія цѣнностей, безъ чего не могла быть достигнута самая цѣль свидѣтельствованія—убѣжденіе въ томъ, что наличныя цѣнности состоятъ въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ онѣ должны находиться въ кладовыхъ ко дню свидѣтельства. Вопросъ этотъ въ указанномъ случаѣ рѣшенъ былъ высшею банковою администраціей (по телеграммѣ изъ Петербурга) отрицательно, и чинамъ Контроля пришлось прекратить повѣрку бухгалтерскихъ книгъ, когда она близилась уже къ концу. Впослѣдствіи разногласія по примѣненію этихъ правилъ были отчасти устранены при пересмотрѣ ихъ въ 1898 году.





А. И. Николаевъ.

24

Какъ упомянуто выше, правила ревизіи административныхъ расходовъ государственныхъ кредитныхъ установленій, а также правила повѣрки операцій Государственнаго Банка за счетъ казны надлежало представить на законодательное утвержденіе. При этомъ представлялось удобнымъ объединить правила ревизіи всѣхъ кредитныхъ учрежденій, такъ какъ хотя они составлены и утверждены для каждаго изъ учрежденій въ отдѣльности, но по содержанію своему почти тожественны; въ 1900 году вопросъ этотъ и былъ возбужденъ Государственнымъ Контролеромъ, при чемъ однородныя правила соединены были въ видѣ свода. Но съ этимъ не согласилось Министерство Финансовъ. По мнѣнію послѣдняго, правила эти явились результатомъ весьма продолжительной переписки, взаимныхъ уступокъ и съ трудомъ достигнутыхъ соглашеній двухъ вѣдомствъ, при чемъ выяснилось, что указать въ правилахъ порядокъ ревизіи настолько опредѣленно и точно, чтобы они удовлетворяли заинтересованныя стороны и устраняли недоразумѣнія при производствѣ ревизіи, возможно лишь при включеніи въ нихъ всѣхъ подробностей повѣрки каждаго вида оборотовъ въ отдѣльности; между тѣмъ, при утвержденіи правилъ законодательнымъ порядкомъ, всѣ подробныя указанія относительно разныхъ частныхъ случаевъ должны быть изъ нихъ исключены, и могутъ остаться лишь общія положенія, подверженныя разнорѣчивому толкованію. Поэтому утвержденныя административною властью правила для каждаго кредитнаго учрежденія въ отдѣльности остаются понынѣ безъ закодательнаго утвержденія.

Кромѣ чисто ревизіонныхъ обязанностей, на Государственный Контроль по закону возложено разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ Государственнаго, Дворянскаго и Крестьянскаго Банковъ и сберегательныхъ кассъ по сберегательной и страховой операціямъ, а также Управленія по дѣламъ мелкаго кредита и сообщеніе по нимъ заключенія Государственному Совѣту. Обязанность эта является по существу дѣла наиболѣе серьезною стороной новыхъ отношеній Государственнаго Контроля къ кредитнымъ учрежденіямъ, такъ какъ отчеты эти представляютъ почти единственный матеріалъ, на основаніи котораго Государственный Совѣтъ можетъ осуществлять возложенную на него по закону обязанность—имѣть высшее наблюденіе за направленіемъ и дѣятельностью кредитныхъ учрежденій. Заключенія Государственнаго Контролера по симъ отчетамъ и содѣйствуютъ Государственному Совѣту въ осуществленіи этой важной обязанности.

Говоря объ этихъ заключеніяхъ, нельзя не коснуться соображеній Государственнаго Контролера собственно по отчетамъ Государственнаго Банка. При оцѣнкѣ дѣятельности Банка, Государственный Контролеръ останавливался главнымъ образомъ на томъ, насколько она соотвѣтствуетъ задачамъ Банка,

какъ центральнаго кредитнаго органа страны, призваннаго обслуживать торговопромышленные интересы ея и быть регуляторомъ денежнаго обращенія, при чемъ отмѣчалъ и допускавшіяся Банкомъ уклоненія отъ требованій правильной банковой политики. Въ послѣднемъ отношеніи, въ видѣ примѣра, можно указать на соображенія Государственнаго Контролера о такъ называемыхъ ссудахъ на особыхъ основаніяхъ, т. е. выдаваемыхъ внѣ Устава Банка. Какъ извѣстно, ссуды эти получили особое развитіе въ періодъ разразившагося въ 1899—1902 г.г. торгово-промышленнаго кризиса, когда, въ цѣляхъ смягченія рѣзкихъ его проявленій, Государственный Банкъ находилъ нужнымъ оказать поддержку, «не смущаясь размѣрами затратъ», разнымъ пошатнувшимся промышленнымъ предпріятіямъ, возникшимъ далеко не на здоровыхъ основаніяхъ; въ результатѣ, начиная съ 1899 года, внѣуставныя промышленныя ссуды, въ томъ или иномъ ихъ видѣ, а также и другія выдачи и затраты, съ отступленіемъ отъ Устава Банка, достигаютъ огромной суммы. Государственный Контролеръ указывалъ въ своихъ заключеніяхъ, что такого рода ссуды, какъ по характеру выдачъ, такъ и по условіямъ погашенія ихъ, не соотвѣтствуютъ ни Уставу, ни цѣлямъ и назначенію Банка и высказывался за скорѣйшую ликвидацію этихъ ссудъ—въ глубокомъ убѣжденіи, что пока внѣуставныя ссуды будутъ обременять собою активы Банка, до тѣхъ поръ будетъ существовать поводъ къ нареканіямъ на его дѣятельность и даже недовѣріе къ солидности и прочности Банка. Съ этимъ согласились и само Министерство Финансовъ и Государственный Совѣтъ, и ссуды этого рода дѣйствительно были направлены къ ликвидаціи. Точно также Государственный Контролеръ, останавливаясь на ссудахъ Банка сельскимъ хозяевамъ, высказывалъ, что сельско-хозяйственный кредитъ слѣдуетъ признать вообще несоотвѣтственнымъ для краткосрочныхъ банковъ, и въ особенности для Государственнаго эмиссіоннаго Банка, такъ такъ обороты сельскохозяйственной промышленности отличаются отъ сдѣлокъ въ торгово-промышленной области характеромъ большей долгосрочности, почему, по мнѣнію Государственнаго Контролера, вопросъ о снабженіи сельскаго хозяйства оборотными средствами можетъ быть у насъ рѣшенъ лишь путемъ созданія особаго кредитнаго учрежденія, въ рукахъ котораго и сосредоточилось бы это дѣло. Въ такой же мѣрѣ не соотвѣтствующимъ характеру дѣятельности Государственнаго Банка признавалъ Государственный Контролеръ и воспособленіе мелкому народному хозяйству, въ виду того, что для центральнаго Банка крайне затруднительно имѣть непосредственныя сношенія съ мелкими кліентами, дѣятельность и благонадежность которыхъ ему въ большинствѣ случаевъ не можетъ быть извѣстна. Взглядъ Государственнаго Контролера получилъ затѣмъ осуществленіе въ дѣйствительности: для завѣдыванія дѣломъ воспособленія мелкому народному хозяйству учреждено Управленіе по дѣламъ

мелкаго кредита, а для удовлетворенія кредитнымъ нуждамъ сельскаго хозяйства выработанъ и предназначенъ къ внесенію въ законодательныя учрежденія проектъ особаго сельскохозяйственнаго банка. Въ заключеніяхъ по сберегательнымъ кассамъ Государственный Контролеръ между прочимъ останавливался на вопросѣ, не надлежитъ ли суммамъ сберегательныхъ кассъ, какъ образующимся изъ мелкихъ народныхъ сбереженій, въ извѣстномъ конечно размѣрѣ, давать назначеніе, которое ближайшимъ образомъ удовлетворяло бы нуждамъ мелкой народной производительности въ различныхъ ея видахъ, путемъ развитія и поддержки мелкаго народнаго кредита. Мысль эта также получила осуществленіе, и часть фонда сберегательныхъ кассъ обращается на нужды мелкаго кредита.

Нельзя не отмѣтить, что труды Государственнаго Контроля по разсмотрѣнію отчетовъ кредитныхъ учрежденій встрѣчали со стороны Государственнаго Совѣта весьма сочувственное отношеніе, что́ неоднократно выражалось Государственнымъ Совѣтомъ въ его журналахъ. «Одобренія заслуживаетъ, — высказывался Государственный Совѣтъ въ 1905 году, — тщательное разсмотрѣніе существа, размѣровъ и особенностей дѣятельности Государственнаго Банка за 1902 и 1903 г.г., представленное Государственнымъ Контролеромъ въ его заключеніяхъ по банковымъ отчетамъ. Замѣчанія контрольнаго вѣдомства значительно облегчаютъ Государственному Совѣту ознакомленіе съ обширнымъ цифровымъ матеріаломъ банковыхъ отчетовъ и освѣщаютъ наиболѣе характерныя особенности дѣятельности нашего центральнаго Банка въ періодъ наступившаго послѣ денежнаго и промышленнаго кризиса постепеннаго возстановленія нормальнаго теченія торговопромышленныхъ дѣлъ.» «Въ отзывѣ Государственнаго Контроля, — отмѣчалъ затѣмъ Государственный Совѣтъ въ слѣдующемъ году, — независимо отъ заключенія по операціямъ Государственнаго Банка за 1904 годъ, представленъ весьма тщательный и подробный обзоръ дѣятельности Банка за истекшее въ отчетномъ году десятилѣтіе со времени изданія новаго Устава Банка, сопровожденный сопоставленіемъ данныхъ по однороднымъ операціямъ за все это время. Обширный трудъ этотъ, исполненный съ совершенною объективностью и дающій точную и наглядную картину дѣятельности Банка, заслуживаетъ полнаго вниманія и одобренія.»

Въ уставахъ кредитныхъ установленій не упомянуто о *повѣркѣ* отчетовъ предварительно внесенія ихъ въ Государственный Совѣтъ. Въ 1897 году Государственный Контролеръ въ своемъ заключеніи по отчету Государственнаго Банка за 1894 годъ возбудилъ вопросъ о необходимости *повѣрки чинами Государственнаго Контроля отчетовъ Государственнаго Банка,* для удостовѣренія ихъ согласія «съ бухгалтерскими кни-

гами, счетами и документами», находя, что безъ этого удостовѣренія Государственный Совѣтъ не будетъ располагать достаточно твердой опорой для сужденія и заключенія о степени соотвѣтствія дѣятельности Банка съ его Уставомъ. Затѣмъ, въ 1900 году, при разсмотрѣніи Государственнымъ Совѣтомъ отчетовъ Государственнаго Банка за 1894—1897 г.г., возникъ другой вопросъ — о порядкѣ *утвержденія* отчетовъ, въ виду того, что закономъ не возложено было на Государственный Совѣтъ обязанности утверждать отчеты Государственнаго Банка въ отношеніи вѣрности ихъ и соотвѣтствія съ истиннымъ положеніемъ дѣлъ Банка, а также не указана та инстанція, которая должна была дѣлать это. Оба эти вопроса—о предварительной повѣркѣ отчета Государственнаго Банка и о порядкѣ утвержденія его—составляли въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ предметъ переписки и словеснаго обмѣна мыслей между Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ. Разногласія между контрольнымъ и финансовымъ вѣдомствами возникли собственно по первому вопросу—*о предварительной повѣркѣ* отчетовъ Банка, такъ какъ въ данномъ случаѣ дѣло шло о расширеніи объема ревизіонныхъ правъ Государственнаго Контроля. Государственный Контроль настаивалъ на предоставленіи ему правъ повѣрки отчетовъ по книгамъ, счетамъ и документамъ, безъ чего невозможно удостовѣреніе въ правильности отчетовъ и въ соотвѣтствіи ихъ дѣйствительному положенію оборотовъ Банка, но Министерство Финансовъ соглашалось на предоставленіе Государственному Контролю права *сличенія отчетовъ лишь съ книгами,* свѣрку же отчетныхъ данныхъ со счетами и документами возлагало на существовавшій уже для этого органъ — особую делегацію, ежегодно избираемую изъ состава членовъ Совѣта Банка и производившую повѣрку, въ указанныхъ предѣлахъ, отчетовъ въ нѣсколькихъ отдѣленіяхъ Банка по своему усмотрѣнію. По закону 30 мая 1905 г. право повѣрки банковыхъ отчетовъ усвоено Контролю въ томъ ограниченномъ видѣ, какъ это и предполагалось Министерствомъ Финансовъ: Государственному Контролю предоставлено производить повѣрку посредствомъ сличенія отчетовъ только съ бухгалтерскими книгами, на основаніи правилъ, издаваемыхъ Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ. Въ слѣдующемъ 1906 году въ такомъ же направленіи получилъ разрѣшеніе вопросъ о повѣркѣ отчетовъ сберегательныхъ кассъ, съ тѣмъ различіемъ, что въ отношеніи этихъ послѣднихъ отчетовъ Государственному Контролю предоставлено, въ случаѣ встрѣченныхъ имъ сомнѣній, обращаться къ подлиннымъ счетамъ и документамъ. Вопросъ же объ *утвержденіи* отчетовъ не получилъ принципіальнаго разрѣшенія, и Государственный Совѣтъ не встрѣтилъ препятствій къ тому, чтобы отчеты вносились въ Государственный Совѣтъ *по одобреніи* ихъ Министромъ Финансовъ.

Съ расширеніемъ объема ревизіонныхъ обязанностей Государственнаго Контроля послѣ введенія новаго порядка контрольнаго наблюденія за дѣятельностью кредитныхъ учрежденій, возникла необходимость въ увеличеніи личнаго состава ревизующихъ эти учрежденія, и 24 февраля 1895 г. Государственный Контролеръ внесъ въ Государственный Совѣтъ представленіе объ устройствѣ ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій. Въ представленіи указывалось, что при измѣнившемся характерѣ отношенія ревизіонныхъ органовъ къ подотчетнымъ учрежденіямъ не только увеличится въ нѣсколько разъ количество отчетнаго матеріала, но существенно измѣнится и самый характеръ ревизіи въ смыслѣ значительнаго расширенія ея предѣловъ и большей серьезности пріемовъ и способовъ повѣрки; возлагать эти новыя расширенныя и осложненныя ревизіонныя обязанности на какой-либо изъ существовавшихъ органовъ Государственнаго Контроля представлялось, по мнѣнію Государственнаго Контролера, совершенно невозможнымъ, почему онъ предлагалъ учредить въ составѣ центральнаго управленія новый ревизіонный отдѣлъ — Департаментъ Кредитной Отчетности, на который и возложить повѣрку отчетности всѣхъ кредитныхъ учрежденій въ Имперіи, за исключеніемъ внезапнаго свидѣтельства кассъ въ провинціи, что́ могло быть предоставлено мѣстнымъ контрольнымъ учрежденіямъ. Предположенія Государственнаго Контроля не получили полнаго осуществленія въ виду главнымъ образомъ того, что порядокъ ревизіи банковыхъ установленій опредѣлялся пока временными правилами и до истеченія назначеннаго опытнаго срока признавалось преждевременнымъ создавать самостоятельный центральный органъ для ревизіи кредитныхъ установленій. Дѣло пока ограничилось (по закону 12 февраля 1896 г.) усиленіемъ средствъ Департамента Гражданской Отчетности до 75 тыс. руб. ежегодно на содержаніе особыхъ отдѣленій по ревизіи кредитныхъ учрежденій.

Съ теченіемъ времени, по мѣрѣ развитія дѣятельности сихъ отдѣленій, выяснилось, что для правильной постановки дѣла весьма неудобно оставлять отдѣленія въ составѣ Департамента Гражданской Отчетности, и въ 1901 году Государственный Контролеръ вновь вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ объ учрежденіи Департамента Кредитной Отчетности; при этомъ Государственный Контролеръ, въ цѣляхъ объединенія ревизіи, высказался за передачу изъ Департамента Гражданской Отчетности въ Департаментъ Кредитной Отчетности ревизіи оборотовъ *Экспедиціи Заготовленія Государственныхъ Бумагъ* и *Монетнаго Двора*, такъ какъ оба эти установленія имѣютъ тѣсную и неразрывную связь съ оборотами кредитныхъ учрежденій. Разсмотрѣнныя въ Государственномъ Совѣтѣ предположенія Государственнаго Контролера были затѣмъ Высочайше утверждены 4 іюня 1901 г.

Учрежденіемъ Департамента Кредитной Отчетности вопросъ о цѣлесообразной постановкѣ ревизіи обширной области финансовой дѣятельности, осуществляемой государственными кредитными учрежденіями, не разрѣшался окончательно, но во всякомъ случаѣ эта отрасль ревизіи получала стройное внѣшнее устройство.

Объемъ дѣятельности Департамента Кредитной Отчетности продолжаетъ разрастаться. По законамъ 7 іюня 1904 г. и 30 мая 1905 г. на Государственный Контроль возложено ревизіонное наблюденіе за новыми кредитными операціями—воспособленіемъ мелкому кредиту, возложенному на Управленіе по дѣламъ мелкаго кредита, и страховой операціей, производимой государственными сберегательными кассами. Операціи эти подлежатъ наблюденію Государственнаго Контроля на началахъ въ общемъ одинаковыхъ съ операціями другихъ кредитныхъ учрежденій. Отчеты по нимъ препровождаются Государственному Контролеру, а затѣмъ съ заключеніемъ послѣдняго вносятся для разсмотрѣнія въ Государственный Совѣтъ. Въ Совѣтѣ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ и въ Управленіи по дѣламъ мелкаго кредита присутствуютъ представители отъ Государственнаго Контроля. Порядокъ разрѣшенія расходовъ по названнымъ операціямъ, а также порядокъ ихъ исполненія и повѣрки опредѣляются правилами, установленными вообще для государственныхъ кредитныхъ установленій.

Въ нѣсколько исключительномъ положеніи находится дѣло ревизіи операцій Особенной Канцеляріи по Кредитной Части. Доходная и расходная смѣты Канцеляріи, какъ учрежденія административнаго, всегда подлежали ревизіи Государственнаго Контроля, но для оборотовъ по заграничнымъ ея операціямъ установленъ былъ особый порядокъ повѣрки. По Высочайше утвержденному 12 апрѣля 1829 года журналу Комитета Финансовъ, отчеты кредитной Канцеляріи по заграничнымъ ея операціямъ выдѣлены были изъ общаго порядка ревизіи, установленнаго для отчетовъ всѣхъ прочихъ кредитныхъ установленій, и подлежали разсмотрѣнію Комитета Финансовъ, послѣ чего восходили на Высочайшее усмотрѣніе; предварительно же они передавались Государственному Контролеру для разсмотрѣнія и сличенія съ подлинными книгами и документами кредитной Канцеляріи. Этотъ порядокъ соблюдался въ точности до 1873 года, когда по поводу отчета кредитной Канцеляріи за 1870 годъ Государственнымъ Контролемъ возбуждены были нѣкоторые вопросы касательно отчетности ея по заграничнымъ операціямъ. До выясненія этихъ вопросовъ, послужившихъ предметомъ особыхъ соображеній и сношеній съ Государственнымъ Контролемъ, отчеты Канцеляріи не вносились на уваженіе Комитета Финансовъ, хотя и составлялись ежегодно до 1885 года. Съ этого же года

кредитная Канцелярія не составляла уже и самыхъ отчетовъ, а вмѣсто нихъ стала доставлять Центральной Бухгалтеріи Государственнаго Контроля вѣдомости съ самыми общими данными объ операціяхъ внутри Имперіи и за границею для внесенія ихъ въ отчетъ по исполненію государственной росписи.

Государственный Контроль давно принималъ мѣры къ установленію правильныхъ началъ ревизіи по отношенію къ оборотамъ Иностраннаго Отдѣленія. Еще С.-Петербургскій Ревизіонный Комитетъ, при разсмотрѣніи отчета Государственнаго Банка за 1889 годъ, обратилъ вниманіе на то, что съ текущаго счета Департамента Государственнаго Казначейства перечислено было на текущій счетъ Иностраннаго Отдѣленія въ общемъ до 100 мил. рублей, между тѣмъ какъ это Отдѣленіе стояло внѣ всякаго наблюденія со стороны Государственнаго Контроля и Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій. Предпринятая въ виду этого Ревизіоннымъ Комитетомъ попытка подчинить кассу Иностраннаго Отдѣленія наблюденію и повѣркѣ Ревизіоннаго Комитета на общихъ основаніяхъ съ прочими кредитными установленіями привела въ результатѣ къ тому, что Министръ Финансовъ согласился, для удостовѣренія Комитета Финансовъ въ полномъ соотвѣтствіи цифръ отчета съ книгами и оправдательными документами, установить годовую ревизію Иностраннаго Отдѣленія при участіи органовъ Совѣта Государственныхъ Кредитныхъ Установленій. Генералъ-Контролеру Департамента Гражданской Отчетности поручено было выработать, по соглашенію съ Директоромъ кредитной Канцеляріи, правила для повѣрки оборотовъ кассы Иностраннаго Отдѣленія; но выработанному проекту правилъ, измѣненному затѣмъ по указаніямъ Министра Финансовъ, послѣднимъ не было дано движенія, и переписка между Государственнымъ Контролеромъ и Министромъ Финансовъ по вопросу о подчиненіи ревизіи операцій Иностраннаго Отдѣленія въ томъ или иномъ объемѣ, возобновляясь время отъ времени, не приводила попрежнему къ положительнымъ результатамъ. Только въ 1910 году послѣдовало между Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ соглашеніе, по которому отчеты Иностраннаго Отдѣленія, начиная съ 1910 года, должны вноситься снова на разсмотрѣніе Комитета Финансовъ съ заключеніемъ Государственнаго Контролера, предварительно же—передаваться Государственному Контролю для повѣрки въ бухгалтерскомъ отношеніи по книгамъ и документамъ, если послѣдніе не составляютъ тайны. Кромѣ того, касса Иностраннаго Отдѣленія подлежитъ ежегодному внезапному свидѣтельствованію чинами Департамента Кредитной Отчетности по особымъ правиламъ.

III.

Въ области постановки желѣзнодорожнаго контроля въ царствованіе Императора Николая II произошелъ рядъ существенныхъ измѣненій: устранена неправильность въ организаціи ревизіи доходовъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, положено начало болѣе цѣлесообразному разграниченію функцій Государственнаго Контроля и распорядительнаго вѣдомства и получилъ широкое распространеніе надзоръ со стороны Государственнаго Контроля при сооруженіи новыхъ желѣзныхъ дорогъ частными обществами.

Въ виду значенія, которое имѣютъ отмѣченныя мѣропріятія въ исторіи желѣзнодорожныхъ установленій Государственнаго Контроля, необходимо остановиться на каждомъ изъ нихъ въ отдѣльности.

При организаціи контрольнаго надзора за правильнымъ взиманіемъ сборовъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, на мѣстныя установленія Государственнаго Контроля, сверхъ чисто ревизіонныхъ обязанностей, было возложено производство расчетныхъ и счетныхъ работъ по сборамъ въ цѣляхъ доставленія управленіямъ дорогъ данныхъ, необходимыхъ для распоряженія суммами, поступившими въ кассы дороги (перечисленіе въ соотвѣтствующія смѣтныя подраздѣленія провозной платы, государственнаго сбора, выплата частнымъ дорогамъ причитающихся на ихъ долю провозныхъ платъ и проч.). На мѣстныя же установленія дорогъ было возложено общее счетоводство по сборамъ, производство по указаніямъ контрольныхъ учрежденій денежныхъ уплатъ и взысканій и вообще завѣдываніе поступающими суммами.

Подобное распредѣленіе обязанностей между ревизіонными и распорядительными органами было установлено для удешевленія стоимости завѣдыванія сборами и производства ревизіи ихъ; но опытъ показалъ нецѣлесообразность примѣненія этой системы. Съ одной стороны, контрольнымъ частямъ были присвоены совершенно несвойственныя имъ распорядительныя функціи, а съ другой, мѣстныя управленія желѣзныхъ дорогъ, распоряжаясь сборами по указаніямъ контрольныхъ учрежденій и ведя счетоводство на основаніи получаемыхъ отъ тѣхъ же учрежденій данныхъ, могли нести лишь ограниченную отвѣтственность за совершенныя ими дѣйствія и не состояли полными распорядителями сборовъ. Не располагая отчетностью станцій по сборамъ, они не могли вести административный учетъ станцій и систематически слѣдить за правильнымъ совершеніемъ коммерческихъ операцій, примѣненіемъ тарифовъ, правилъ и условій перевозокъ. Необходимыя свѣдѣнія о дѣятельности станцій управленія дорогъ должны были почерпать изъ своихъ отрывочныхъ наблюденій, а также сообщеній и справокъ контрольныхъ учрежденій.

Такое положеніе дѣла не могло считаться нормальнымъ, а потому въ 1896 году, въ видѣ опыта, на основаніи Высочайше утвержденнаго 23 мая 1896 года мнѣнія Государственнаго Совѣта, на дорогахъ Николаевской, С.-Петербурго-Варшавской, Юго-Западныхъ и Риго-Орловской, а съ 1897—1898 г.г. на Фастовской, присоединенной къ Юго-Западнымъ, и на Московско-Брестской была введена новая организація завѣдыванія и ревизіи сборовъ. Въ основу этой организаціи была положена мысль, что органы Министерства Путей Сообщенія (службы сборовъ), получая въ свое распоряженіе станціонную отчетность по сборамъ и производя предварительный учетъ и расчеты, должны имѣть возможность не только вести полное счетоводство, но и непосредственно слѣдить за дѣятельностью подвѣдомственныхъ имъ службъ, руководить ихъ работами и улучшать порядки въ интересахъ казны и общества, а учрежденія Государственнаго Контроля, освобождаясь отъ несвойственныхъ имъ расчетныхъ и счетныхъ обязанностей, должны преслѣдовать въ отношеніи сборовъ названныхъ дорогъ исключительно ревизіонныя цѣли.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ, въ цѣляхъ производства намѣченнаго опыта, въ составѣ Государственнаго Контроля временно, срокомъ на 3 года, съ 1 іюля 1896 г. были организованы: въ С.-Петербургѣ—особый Контроль доходовъ Николаевской, С.-Петербурго-Варшавской и Юго-Западныхъ дорогъ, а въ Ригѣ—доходный отдѣлъ при Контролѣ расходовъ Риго-Орловской желѣзной дороги. Впослѣдствіи (въ 1897 г.) на Контроль доходовъ трехъ перечисленныхъ выше дорогъ была возложена ревизія доходовъ и Московско-Брестской желѣзной дороги.

По истеченіи трехлѣтняго срока, примѣнительно къ указаніямъ опыта, были выработаны предположенія объ организаціи завѣдыванія сборами и производства ревизіи ихъ на началахъ строгаго разграниченія чисто ревизіонныхъ и распорядительныхъ функцій. Предположенія эти были внесены на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и, согласно Высочайше утвержденному 6 іюня 1900 года мнѣнію Государственнаго Совѣта, приведены въ исполненіе съ 1 января 1901 года. Сущность ихъ заключается въ слѣдующемъ.

Въ составѣ мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ управленій были учреждены особыя службы—службы сборовъ—для исполненія всѣхъ работъ, необходимыхъ для завѣдыванія сборами, руководства дѣйствіями станцій и веденія расчетовъ и счетоводства, а на мѣстныя контрольныя части было возложено производство ревизіи сборовъ на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для ревизіи отчетности по всѣмъ видамъ государственныхъ доходовъ,—въ зависимости отъ чего станціонная отчетность должна передаваться на ревизію въ мѣстные контроли по предварительной обработкѣ и систематизаціи ея въ службахъ сборовъ.

Для руководства учрежденіямъ Государственнаго Контроля была издана утвержденная Государственнымъ Контролеромъ 26 января 1901 года подробно разработанная инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства по ревизіи сборовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Вмѣстѣ съ измѣненіемъ въ постановкѣ ревизіи доходовъ дорогъ казенной сѣти произошли коренныя измѣненія и въ постановкѣ ревизіи *расходовъ* какъ по эксплоатаціи, такъ и по сооруженію казенныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Съ учрежденіемъ эксплоатаціонныхъ желѣзнодорожныхъ контролей въ основу дѣятельности ихъ были положены правила о контролѣ надъ оборотами эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, утвержденныя Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министромъ Путей Сообщенія 5 марта 1883 г., съ небольшими измѣненіями сохраняющія силу и до настоящаго времени. Независимо отъ нихъ, какъ уже упомянуто выше, отношенія центральнаго и мѣстныхъ установленій Государственнаго Контроля къ желѣзнодорожнымъ управленіямъ опредѣлялись инструкціями, издававшимися Министромъ Путей Сообщенія по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ. Постепенно, въ зависимости отъ измѣненія означенныхъ инструкцій, кругъ вѣдѣнія желѣзнодорожныхъ установленій Государственнаго Контроля въ области наблюденія за оборотами казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства расширялся. Наконецъ, въ 1898 г., когда при управленіяхъ дорогъ были учреждены особые совѣты для разрѣшенія вопросовъ хозяйственно-коммерческаго значенія, въ составъ этихъ совѣтовъ вошли и представители Государственнаго Контроля съ правомъ рѣшающаго голоса по всѣмъ дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію совѣта, при чемъ заявленное членомъ совѣта отъ Государственнаго Контроля особое мнѣніе пріостанавливаетъ приведеніе въ исполненіе постановленія большинства впредь до разрѣшенія спорнаго вопроса въ слѣдующей инстанціи. Нѣсколько позднѣе (съ 1 іюля 1899 г.) и въ составѣ центральнаго управленія желѣзныхъ дорогъ былъ учрежденъ особый междувѣдомственный Комитетъ, въ который на тѣхъ же основаніяхъ вошелъ и членъ отъ Государственнаго Контроля. Чрезъ посредство его Государственный Контроль сталъ принимать участіе въ разрѣшеніи всѣхъ дѣлъ хозяйственно-коммерческаго значенія, касающихся эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Что касается собственно постановки контрольнаго надзора за оборотами по *сооруженію* казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, то и онъ измѣнялся въ томъ же направленіи, какъ контрольный надзоръ за оборотами по эксплоатаціи, только не съ тою же полнотою и законченностью.

Послѣ выясненія въ 1897 году крупныхъ перерасходовъ по сооруженію отдѣльныхъ участковъ Сибирской желѣзной дороги, Соединеннымъ Присутствіемъ Комитета Сибирской желѣзной дороги и Департамента Государственной

Экономіи Государственнаго Совѣта, при обсужденіи причинъ этихъ перерасходовъ, было указано между прочимъ на необходимость выработки новыхъ контрольныхъ правилъ для ревизіи оборотовъ по постройкѣ Сибирской желѣзной дороги, которыя «отвлекали бы вниманіе Контроля отъ формы къ существу дѣла». Согласно заключенію по этому вопросу Соединеннаго Присутствія, Высочайше утвержденному 23 декабря 1897 г., были выработаны «Временныя правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ Сибирской желѣзной дороги», утвержденныя Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ 9 октября 1898 г. Эти правила не только закрѣпили положеніе, созданное наказомъ начальникамъ работъ Сибирской желѣзной дороги (30 іюня 1893 г.), но и еще болѣе расширили кругъ вопросовъ хозяйственно-коммерческаго значенія, по которымъ требовалось предварительное заключеніе Контроля. Коренное же отличіе упомянутыхъ правилъ отъ основныхъ ревизіонныхъ правилъ по постройкѣ дорогъ (28 марта 1883 г.), въ отношеніи собственно производства *предварительной ревизіи* ассигновокъ, заключалось въ томъ, что по новымъ правиламъ начальникъ работъ получалъ возможность переносить разногласія по опротестованнымъ ассигновкамъ на разрѣшеніе центральнаго органа, чѣмъ снималъ съ себя всякую отвѣтственность за свои послѣдующія дѣйствія. Вслѣдъ за изданіемъ временныхъ правилъ о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ Сибирской желѣзной дороги, по Высочайше утвержденному 3 мая 1899 года мнѣнію Государственнаго Совѣта, въ составѣ центральныхъ установленій Министерства Путей Сообщенія было образовано Управленіе по Сооруженію Желѣзныхъ Дорогъ, въ которомъ сосредоточилось завѣдываніе постройкою всѣхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ число членовъ Комитета этого Управленія былъ введенъ и представитель отъ Государственнаго Контроля на тѣхъ же основаніяхъ, какъ въ Комитетъ Управленія Желѣзныхъ Дорогъ.

Въ послѣдующіе затѣмъ годы, кромѣ правилъ для повѣрки оборотовъ по сооруженію нѣкоторыхъ незначительныхъ вѣтвей, были изданы особыя контрольныя правила для повѣрки оборотовъ по переустройству участка Ачинскъ—Иркутскъ Сибирской желѣзной дороги (утвержд. Государственнымъ Контролеромъ 30 ноября 1907 года) и для повѣрки операцій по постройкѣ Амурской желѣзной дороги (утвержд. Государственнымъ Контролеромъ 17 декабря 1908 года). Помимо того, отношенія мѣстныхъ ревизіонныхъ установленій къ производителямъ работъ были опредѣлены наказомъ по переустройству горныхъ участковъ Сибирской желѣзной дороги (утвержд. Министромъ Путей Сообщенія 29 января 1908 г.) и инструкціею Управленію работъ по постройкѣ Западной части Амурской желѣзной дороги (утвержд. Министромъ Путей Сообщенія 16 февраля 1910 г.).

Контрольныя правила по повѣркѣ оборотовъ по переустройству участковъ Ачинскъ—Иркутскъ въ общемъ построены на тѣхъ же началахъ, какъ и общія правила для повѣрки оборотовъ по сооруженію казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, утвержденныя 28 марта 1883 г. Что же касается отношеній ревизіоннаго и распорядительнаго установленій, какъ они опредѣлены наказомъ по переустройству горныхъ участковъ Сибирской желѣзной дороги, то, по наказу, власть начальника работъ въ разрѣшеніи болѣе серьезныхъ вопросовъ хозяйственно-коммерческаго значенія (сдача работъ и поставокъ на суммы свыше 25.000 руб., измѣненіе договорныхъ сроковъ, утвержденіе единичныхъ цѣнъ и проч.) ограничивается Совѣтомъ мѣстнаго Управленія Сибирской желѣзной дороги, въ составъ котораго входитъ и Главный Контролеръ Контроля Сибирской желѣзной дороги, принимающій участіе въ разрѣшеніи всѣхъ дѣлъ хозяйственно-коммерческаго значенія, касающихся переустройства участковъ.

Правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ Амурской желѣзной дороги представляютъ существенное отличіе и отъ коренныхъ правилъ 28 марта 1883 года въ отношеніи производства предварительной ревизіи ассигновокъ, и отъ дѣйствующаго положенія о разсмотрѣніи дѣлъ общими присутствіями контрольныхъ установленій.

По правиламъ 28 марта 1883 г. ревизіонныя заключенія Контроля въ порядкѣ предварительной ревизіи выражаются: въ утвержденіи, условномъ утвержденіи или неутвержденіи ассигновки. Амурскія правила, сохраняя утвержденіе и неутвержденіе ассигновки, но придавая неутвержденію ассигновки другое значеніе, вводятъ новый видъ заключенія Контроля въ порядкѣ предварительной ревизіи—отнесеніе ревизіи ассигновки къ послѣдующей ревизіи. Подобнаго рода заключеніе дается Контролемъ въ случаяхъ, когда представленная на ревизію ассигновка не будетъ оправдана всѣми необходимыми документами, когда предположенная выдача, по существу или съ формальной стороны, будетъ признана неправильною, или же, наконецъ, когда по сложности расчета ревизія ассигновки не можетъ быть произведена въ опредѣленный срокъ. Во всѣхъ отмѣченныхъ случаяхъ начальникъ работъ не входитъ въ переписку съ Контролемъ и не долженъ задерживать причитающихся кредиторамъ казны платежей, ревизіонныя замѣчанія по коимъ признаются имъ неправильными. Право же неутвержденія ассигновки, по амурскимъ правиламъ, предоставляется Контролю въ томъ случаѣ, когда имъ будетъ обнаружена явная неправильность или незаконность предположеннаго платежа. По правиламъ 28 марта 1883 года неутвержденіе ассигновки влечетъ за собою дополнительный обмѣнъ мнѣніями между мѣстными Контролемъ и распорядителемъ кредита, а если и послѣ этого послѣдній все-таки признаетъ выдачу правильною, то отсылаетъ ассигновку въ кассу, принимая на себя

отвѣтственность за принятое рѣшеніе въ общемъ ревизіонномъ порядкѣ. По правиламъ же повѣрки оборотовъ по постройкѣ Амурской желѣзной дороги начальникъ работъ уже не входитъ во вторичное сношеніе съ Контролемъ по не утвержденной суммѣ и опротестованнаго Контролемъ платежа не производитъ.

Существенное отличіе амурскихъ правилъ отъ дѣйствующаго положенія о разсмотрѣніи результатовъ послѣдующей ревизіи составляетъ предоставленіе ими начальнику работъ права присутствовать въ засѣданіяхъ общаго присутствія мѣстнаго Контроля при разсмотрѣніи дѣлъ о начетахъ, для предъявленія возраженій и объясненій по возбужденнымъ Контролемъ ревизіоннымъ вопросамъ, при чемъ всѣ заявленія представителя строительнаго управленія вносятся въ журналъ засѣданій общаго присутствія и замѣняютъ собою письменные отзывы управленія на состоявшіяся уже постановленія общаго присутствія, опротестованныя начальникомъ работъ.

Слѣдуетъ отмѣтить также, какъ особенность правилъ по повѣркѣ оборотовъ по сооруженію Амурской желѣзной дороги, что ими устанавливаются строго опредѣленные сроки: для производства повѣрочныхъ дѣйствій въ порядкѣ послѣдующей ревизіи, для доставленія Контролю отчетности и различнаго рода свѣдѣній и для дачи заключеній по ревизіоннымъ замѣчаніямъ Контроля, при чемъ, въ случаѣ неполученія Контролемъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ отзыва на постановленіе общаго присутствія о наложеніи начета, начетъ этотъ обращается къ непосредственному исполненію. Съ другой стороны, въ отношеніи повѣрки годового матеріальнаго отчета, неполученіе начальникомъ работъ въ опредѣленные сроки (три и шесть мѣсяцевъ) заключенія Контроля по этимъ отчетамъ является равносильнымъ признанію Контролемъ правильности этихъ отчетовъ.

Основная цѣль, которая имѣлась въ виду при выработкѣ амурскихъ контрольныхъ правилъ, это—устраненіе излишнихъ формальностей при производствѣ ревизіи, ускореніе теченія самаго ревизіоннаго процесса, предотвращеніе возможной задержки платежей кредиторамъ казны и ограниченіе дѣятельности мѣстнаго Контроля строго ревизіонными функціями.

Что же касается отношеній мѣстнаго Контроля по постройкѣ Амурской желѣзной дороги къ строительной администраціи въ смыслѣ предоставленія Контролю права участія въ разрѣшеніи дѣлъ хозяйственно-коммерческаго значенія, поскольку эти отношенія опредѣлены инструкціей Управленію работъ, то и на установленіи этихъ отношеній отразилась общая постановка въ послѣднее время вопроса объ участіи органовъ Государственнаго Контроля въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ. Согласно этой инструкціи представитель мѣстнаго Контроля участвуетъ въ засѣданіяхъ Совѣта Управленія работъ, но лишь съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Правилами по повѣркѣ оборотовъ по сооруженію Амурской желѣзной дороги и инструкціей Управленію работъ положено начало болѣе цѣлесообразной постановкѣ контрольнаго надзора въ области казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства въ томъ отношеніи, что ревизіонныя установленія освобождены отъ вторженія въ совершенно несвойственную имъ область распорядительныхъ функцій. Этотъ же принципъ имѣется въ виду положить въ основаніе постановки контрольнаго надзора въ области желѣзнодорожнаго хозяйства вообще.

Въ очеркѣ учрежденія и развитія желѣзнодорожныхъ установленій Государственнаго Контроля въ царствованіе Императора Александра III было отмѣчено, что кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій на казенныхъ дорогахъ не былъ установленъ въ законодательномъ порядкѣ.

При разсмотрѣніи въ 1899 году проекта преобразованія центральныхъ установленій Министерства Путей Сообщенія, Департаменты Государственнаго Совѣта обратили вниманіе на то, что, на ряду съ отсутствіемъ надлежащихъ правилъ о порядкѣ и условіяхъ веденія желѣзнодорожнаго хозяйства, неопредѣленною и недостаточно устроенною остается и ревизія счетоводства и отчетности по эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ. Въ виду сего Высочайше утвержденнымъ 3 мая 1899 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было предоставлено Государственному Контролеру, по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими, выработать проектъ правилъ производства ревизіи и представить его на законодательное разсмотрѣніе къ 1 января 1902 г., т. е. къ тому же сроку, къ которому Министръ Путей Сообщенія обязанъ былъ представить проекты узаконеній о мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ учрежденіяхъ и о порядкѣ и условіяхъ веденія хозяйства казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Но затѣмъ въ 1901 году Государственный Совѣтъ предоставилъ Государственному Контролеру выработать и представить на законодательное разсмотрѣніе проектъ правилъ производства ревизіи отчетности казенныхъ желѣзныхъ дорогъ въ возможно непродолжительномъ времени *по утвержденіи* въ установленномъ порядкѣ проектовъ Министерства о мѣстныхъ установленіяхъ по завѣдыванію казенными желѣзными дорогами и правилъ о порядкѣ и условіяхъ веденія хозяйства этихъ дорогъ, признавъ, что правила о ревизіи отчетности должны быть соображены не съ *проектами*, а съ самыми узаконеніями о мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ установленіяхъ и о веденіи желѣзнодорожнаго хозяйства.

Проектомъ преобразованія установленій Министерства Путей Сообщенія, внесеннымъ на законодательное разсмотрѣніе въ мартѣ 1910 г., намѣчено коренное измѣненіе въ отношеніяхъ Государственнаго Контроля къ распорядительнымъ органамъ Министерства Путей Сообщенія, заключающееся въ

томъ, что хотя представители Государственнаго Контроля и входятъ въ составъ междувѣдомственныхъ комитетовъ центральныхъ установленій и совѣтовъ мѣстныхъ управленій, но исключительно лишь съ правомъ совѣщательнаго голоса. Это ограниченіе обусловливается признанною Государственнымъ Контролемъ необходимостью устраниться отъ всякаго участія въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ подотчетныхъ ему установленій и предоставить возможно бо́льшую самостоятельность непосредственнымъ распорядителямъ дѣла.

Обращаясь засимъ къ примѣненію въ царствованіе Императора Николая II контрольнаго надзора въ области частнаго желѣзнодорожнаго строительства, слѣдуетъ отмѣтить, что постепенное и систематическое расширеніе этого надзора продолжалось до 1901 года, съ этого же времени началось постепенное устраненіе Государственнаго Контроля отъ непосредственнаго наблюденія за правильнымъ и хозяйственнымъ веденіемъ частными обществами строительныхъ операцій, такъ что въ теченіе ряда послѣдующихъ лѣтъ крупныя работы и сооруженіе новыхъ линій производились акціонерными обществами уже безъ надзора со стороны Государственнаго Контроля (постройка обществомъ Московско-Ярославско-Архангельской желѣзной дороги Волжской и Мытищинской вѣтвей, обществомъ Юго-Восточныхъ желѣзныхъ дорогъ — Харьково-Балашовской линіи съ Бутурлинскою вѣтвью, обществомъ Рязанско-Уральской желѣзной дороги—линій: Тамбовъ—Камышинъ, Павелецъ—Москва, Данковъ—Смоленскъ, обществомъ Московско-Казанской дороги—линіи Рязань—Казань съ Симбирскими вѣтвями, обществомъ Московско-Виндаво-Рыбинской желѣзной дороги—линій: Москва—Виндава и Дно—Витебскъ, обществомъ Московско-Кіево-Воронежской желѣзной дороги—линіи Кіевъ—Полтава и пр.). Предоставленіе частнымъ обществамъ широкой свободы распоряжаться облигаціонными строительными капиталами, гарантированными казною, не отвѣчало взглядамъ Государственнаго Контроля, находившаго, что правительство, даруя свою гарантію строительному капиталу, реализуемому посредствомъ облигаціоннаго займа, и принимая на себя въ нѣкоторыхъ случаяхъ обязательства, при досрочномъ выкупѣ дорогъ, уплатить за нихъ строительную ихъ стоимость, не можетъ не быть заинтересовано въ томъ, чтобы расходы по постройкамъ не были преувеличены. Освобожденіе же частныхъ дорогъ отъ надзора со стороны Государственнаго Контроля состоялось въ томъ предположеніи, что размѣръ необходимыхъ на постройку капиталовъ опредѣляется по предварительномъ разсмотрѣніи разцѣночныхъ вѣдомостей въ особыхъ коммиссіяхъ съ участіемъ представителя Государственнаго Контроля и что акціонеры, будучи заинтересованы въ полученіи возможно бо́льшихъ дивидендовъ на акціи, сами озаботятся, чтобы разрѣшенныя имъ работы были произведены хорошо и экономно.

Опытъ однако показалъ, что ни требованіе предварительнаго представленія разцѣночныхъ вѣдомостей, ни предполагаемая заинтересованность акціонеровъ въ сбереженіи строительныхъ средствъ не служатъ сами по себѣ надежнымъ обезпеченіемъ интересовъ казны. Объясненіе этому несомнѣнно заключается въ томъ, что очень часто лица, распоряжающіяся строительными операціями желѣзнодорожныхъ обществъ, ищутъ не доходности всего предпріятія, а ближайшихъ выгодъ отъ реализаціи капиталовъ и отъ производства строительныхъ работъ, и заинтересованы гораздо болѣе въ возможномъ расширеніи работъ и увеличеніи ихъ стоимости, чѣмъ въ будущихъ дивидендахъ акціонеровъ.

Къ концу девятидесятыхъ годовъ окончательно выяснилась необходимость упорядочить дѣло частнаго желѣзнодорожнаго строительства. Останавливаясь на этомъ вопросѣ, Государственный Контролеръ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1898 годъ доложилъ, что однимъ изъ средствъ поставить акціонерное желѣзнодорожное строительство въ условія, обезпечивающія интересы казны и акціонеровъ, являлось бы подчиненіе ближайшему надзору правительства не только технической, но и финансовой стороны этого дѣла. Вслѣдствіе Высочайшей резолюціи: «***Слѣдуетъ серьезно обсудить этотъ вопросъ***», при разсмотрѣніи въ 1899 году проектовъ постройки новыхъ частныхъ желѣзнодорожныхъ линій С.-Петербургъ—Дно и Варшава—Калишъ, вопросъ объ установленіи контрольнаго надзора за сооруженіемъ этихъ линій былъ подвергнутъ обсужденію и разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ. Затѣмъ, въ 1901 году, при разсмотрѣніи Соединеннымъ Присутствіемъ Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи записки Министра Путей Сообщенія о разрѣшеніи обществу Рязанско-Уральской желѣзной дороги дополнительнаго гарантированнаго облигаціоннаго займа, Государственнымъ Контролеромъ (П. Л. Лобко) было высказано предположеніе о необходимости установить контрольный надзоръ за оборотами этого общества. Соединенное Присутствіе признало, что правительственное наблюденіе за постройками, производимыми частными желѣзнодорожными обществами, представляется вообще желательнымъ, какъ обезпечивающее выгоды и казны, и акціонеровъ, интересы коихъ иногда не совпадаютъ съ выгодами распорядителей работъ. Но при этомъ Соединенное Присутствіе не раздѣлило предположенія Государственнаго Контролера, что контрольному надзору должны быть подчинены всѣ строительныя операціи обществъ, въ доходности которыхъ правительство непосредственно заинтересовано по существу обязательныхъ между ними и казною отношеній, и признало полезнымъ и по обстоятельствамъ дѣла возможнымъ, въ видахъ поощренія частной предпріимчивости, примѣнить указанную мѣру только въ отношеніи строительныхъ операцій, исполняемыхъ желѣзнодорожными обществами за счетъ гарантированныхъ правительствомъ капиталовъ. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, Высочайше утвержденнымъ 8 апрѣля

1901 года положеніемъ Соединеннаго Присутствія было постановлено подчинить фактическому надзору со стороны Государственнаго Контроля сооруженіе новыхъ линій и вѣтвей обществомъ Рязанско-Уральской желѣзной дороги, а равно предоставить Государственному Контролеру, по соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, входить съ представленіями о распространеніи контрольнаго надзора на строительныя операціи прочихъ частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ при разрѣшеніи имъ работъ на счетъ гарантированныхъ правительствомъ капиталовъ.

Дѣятельность контрольныхъ частей, учреждаемыхъ для повѣрки оборотовъ по сооруженію частныхъ желѣзныхъ дорогъ, нормируется особо издаваемыми правилами, утверждаемыми Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ и построенными въ общемъ на слѣдующихъ главнѣйшихъ началахъ.

Осуществленіе контрольнаго надзора за сооруженіемъ дорогъ частными обществами возлагается: по отношенію къ строительнымъ управленіямъ—на особо учреждаемыя мѣстныя контрольныя части, а по отношенію къ правленіямъ обществъ—на Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности. Къ обязанности контрольнаго надзора относится наблюденіе за тѣмъ, чтобы желѣзнодорожная администрація принимала всѣ зависящія мѣры къ выгодному и хозяйственному выполненію означенныхъ работъ и заготовленій и чтобы обществу дороги производились платежи только за работы и поставки, установленнымъ порядкомъ разрѣшенныя и выполненныя. Для достиженія означенной цѣли Контролю предоставляется право фактической ревизіи и предварительной повѣрки платежныхъ свидѣтельствъ, при чемъ суммы, оставленныя Контролемъ безъ утвержденія, не отпускаются обществу. Независимо отъ этого, на предварительное разсмотрѣніе Контроля должны представляться проекты разцѣночныхъ вѣдомостей и росписаній расходовъ на строительную администрацію, а равно проекты всякаго рода обязательствъ (условій, подписокъ, договоровъ и проч.). Въ случаѣ признанія правленіемъ общества ревизіонныхъ постановленій неправильными, вопросъ получаетъ разрѣшеніе по соглашенію Государственнаго Контролера съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, а при разногласіи между ними или въ случаѣ жалобы общества на вышеупомянутое рѣшеніе дѣло переносится на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ.

Помимо перечисленныхъ формъ контрольнаго надзора за оборотами частнаго желѣзнодорожнаго хозяйства, онъ осуществляется еще посредствомъ введенія въ составъ правленій нѣкоторыхъ обществъ, въ числѣ правительственныхъ директоровъ, представителя отъ Государственнаго Контроля. Въ настоящее время чины Государственнаго Контроля входятъ въ составъ правленій обществъ слѣдующихъ желѣзныхъ дорогъ: Юго-Восточныхъ, Рязанско-Уральской и Владикавказской.

IV.

Въ настоящее царствованіе ревизіи Государственнаго Контроля подчинены были нѣкоторыя вновь возникшія казенныя предпріятія, къ числу которыхъ слѣдуетъ прежде всего отнести *казенную продажу питей.* Въ виду громаднаго финансоваго значенія этой операціи, доходы по которой составляютъ больше четверти нашего бюджета, а расходы превышаютъ 190 мил. рублей въ годъ, естественно, что Государственный Контроль обратилъ особое вниманіе на установленіе надлежащей ея ревизіи. По существующимъ правиламъ повѣркѣ Контроля по операціи винной монополіи подлежатъ доходы отъ продажи вина, а также расходы по устройству, оборудованію и содержанію складовъ, по найму помѣщеній и содержанію казенныхъ винныхъ лавокъ и по заготовленію спирта и матеріаловъ для розлива и укупорки вина. Операціи постройки и оборудованія складовъ были подчинены предварительному и фактическому контролю на основаніи особыхъ правилъ, изданныхъ по соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Финансовъ. Согласно этимъ правиламъ предварительной повѣркѣ подлежали всѣ ассигновки и счета по денежнымъ выдачамъ и фактической повѣркѣ—заготовленные матеріалы и произведенныя работы. Кромѣ того, представители Контроля безъ права рѣшающаго голоса принимали участіе въ засѣданіяхъ строительныхъ коммисій при обсужденіи хозяйственныхъ вопросовъ, а также присутствовали на торгахъ на поставку матеріаловъ и производство работъ. Нѣсколько иначе была установлена повѣрка прочихъ операцій казенной продажи питей. Многочисленность, а во многихъ случаяхъ и дробность ихъ крайне затрудняли организацію предварительнаго контроля надъ ними въ полномъ объемѣ, въ виду чего признано было необходимымъ ограничить предварительную ревизію лишь обсужденіемъ организаціонныхъ плановъ заготовленій спирта и разныхъ матеріаловъ и предметовъ оборудованія складовъ, а также заключаемыхъ и возобновляемыхъ контрактовъ съ заводчиками и по найму помѣщеній подъ казенные склады и лавки на сумму свыше 300 рублей и на срокъ болѣе года. Что касается фактической повѣрки, то право производства ея было предоставлено Контролю въ полномъ объемѣ, при чемъ означенной повѣркѣ подлежатъ всѣ обороты денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ казенныхъ спиртоочистительныхъ заводовъ, очистныхъ складовъ, разливныхъ пунктовъ и магазиновъ; въ частности, представители Контроля участвуютъ на торгахъ на заготовку спирта и другихъ потребныхъ матеріаловъ, а также присутствуютъ при пріемѣ поставляемыхъ въ казну предметовъ и при продажѣ негоднаго казеннаго имущества; равнымъ образомъ чинамъ Контроля

предоставлено производить повѣрку по собственному почину какъ всего казеннаго имущества и денежныхъ суммъ въ перечисленныхъ выше учрежденіяхъ, такъ и рабочей силы въ нихъ. Изъ отдѣльныхъ операцій казенной продажи питей, въ которыхъ принимаетъ участіе Государственный Контроль, заслуживаетъ упоминанія *назначеніе цѣнъ на спиртъ*, принимаемый казною отъ винокуренныхъ заводчиковъ. Съ цѣлью всесторонней оцѣнки данныхъ, служащихъ основаніемъ для назначенія цѣнъ на спиртъ, Государственный Контроль возбудилъ вопросъ объ измѣненіи порядка назначенія означенныхъ цѣнъ въ томъ смыслѣ, чтобы цѣны устанавливались не единолично Министромъ Финансовъ, а путемъ коллегіальнаго обсужденія. Закономъ 12 іюня 1900 года и было постановлено, что въ засѣданіяхъ Совѣта по дѣламъ казенной продажи питей по вопросамъ о назначеніи цѣнъ на спиртъ, подлежащій закупкѣ непосредственно у заводчиковъ, принимаютъ участіе съ правомъ голоса представители отъ Государственнаго Контроля, а также Министерствъ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Внутреннихъ Дѣлъ. При этомъ, по соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Финансовъ, цѣны на спиртъ предварительно опредѣляются мѣстными акцизными управленіями при участіи представителей мѣстныхъ контрольныхъ палатъ и представляются въ Совѣтъ уже послѣ повѣрки ихъ контрольными палатами на основаніи отчетныхъ данныхъ.

Въ послѣднее время установленъ предварительный и фактическій контроль по *переселенческому вѣдомству*. Переселеніе въ Сибирь, принявшее значительные размѣры въ концѣ 90-хъ годовъ прошлаго столѣтія, получило особенно сильное развитіе съ 1906 года.

Такъ какъ запасы вполнѣ удобныхъ земель скоро были использованы и переселенцы стали заселять таежныя мѣста, болотистыя или маловодныя степи, то явилась необходимость въ проложеніи дорогъ къ переселенческимъ участкамъ, въ проведеніи осушительныхъ каналовъ и въ устройствѣ колодцевъ и водохранилищъ; затѣмъ признано было необходимымъ организовать широко поставленную врачебно-продовольственную и ссудную помощь переселенцамъ. Всѣ эти обстоятельства повлекли весьма значительное увеличеніе расходной смѣты Переселенческаго Управленія, возросшей въ теченіе 5—6 лѣтъ съ 4 до 25 мил. руб., помимо оборотовъ состоящихъ при Управленіи сельскохозяйственныхъ и лѣсныхъ складовъ, достигшихъ въ послѣднее время 10 мил. рублей. Въ виду такого увеличенія расходовъ по этой части, согласно представленію Государственнаго Контроля, Совѣтомъ Министровъ въ 1907 году былъ установленъ предварительный и фактическій контроль надъ переселенческими операціями на основаніи особо изданныхъ для сего правилъ. При этомъ признано было возможнымъ не распространять

на указанныя операціи въ полномъ размѣрѣ предварительной повѣрки, а возложить на Контроль лишь разсмотрѣніе проектовъ денежныхъ и матеріальныхъ смѣтъ и операціонныхъ плановъ на каждый годъ по доходамъ и расходамъ, дополнительныхъ требованій объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ и всѣхъ вообще предположеній, имѣющихъ финансовый характеръ (проектовъ договоровъ и кондицій, предположеній о постройкахъ, заготовленіяхъ и т. д.). Что касается фактическаго контроля, то, подобно контролю надъ другими казенными операціями, онъ состоитъ въ освидѣтельствованіи— по приглашенію переселенческихъ чиновъ и по иниціативѣ чиновъ контрольнаго вѣдомства—денежныхъ капиталовъ и матеріальнаго имущества переселенческихъ учрежденій, въ повѣркѣ наличія рабочей силы и числа продовольствуемыхъ лицъ, въ осмотрѣ работъ во время ихъ производства, въ присутствованіи на торгахъ и при установленіи убытковъ казны, въ повѣркѣ наличія авансовъ и т. п. Такъ какъ эти новыя и притомъ крайне сложныя обязанности по предварительной и фактической повѣркѣ могли быть выполнены Контролемъ лишь при усиленіи личнаго состава подлежащихъ учрежденій его, то за счетъ операціонныхъ кредитовъ Переселенческаго Управленія было учреждено въ нѣкоторыхъ контрольныхъ палатахъ нѣсколько должностей младшихъ ревизоровъ и помощниковъ ревизоровъ.

Въ настоящее царствованіе фактическій контроль былъ распространенъ и на такія стороны государственнаго хозяйства, которыя ранѣе подчинены ему не были. Въ этомъ отношеніи прежде всего слѣдуетъ указать на *казенные горные заводы*. Попытки подчиненія этихъ заводовъ фактическому контролю предприняты были еще въ семидесятые годы, но успѣхомъ тогда не увѣнчались. Между тѣмъ обнаружившіеся непорядки въ хозяйствѣ казенныхъ горныхъ заводовъ не могли не обратить на себя вниманія Государственнаго Контроля, вслѣдствіе чего въ 1905 году была установлена фактическая ревизія операцій Уральскихъ казенныхъ горныхъ заводовъ; предварительная же ревизія сихъ заводовъ оставлена была въ томъ видѣ, въ какомъ она установлена была ранѣе: она состоитъ въ разсмотрѣніи предположеній о заводскихъ операціяхъ и о назначеніи этимъ заводамъ нарядовъ военнымъ и морскимъ вѣдомствами.

Засимъ, обширной операціей, подчиненной фактической ревизіи въ настоящее царствованіе, являются *хозяйственныя заготовки лѣсныхъ матеріаловъ въ казенныхъ лѣсныхъ дачахъ*. Означенная операція имѣетъ цѣлью удешевить стоимость лѣсныхъ матеріаловъ, необходимыхъ желѣзнымъ дорогамъ и другимъ казеннымъ учрежденіямъ, а также организовать разработку такихъ лѣсовъ, которые раньше не эксплоатировались. Въ виду важнаго

значенія этой операціи, въ 1907 году по инициативѣ Государственнаго Контроля утверждены были правила счетоводства и отчетности, а затѣмъ и правила о фактической ревизіи ея. На основаніи этихъ правилъ на контрольныя палаты, въ районѣ которыхъ производятся заготовки лѣса, возлагается осмотръ мѣстъ, назначенныхъ для рубки лѣса, участіе въ освидѣтельствованіи лѣсничими, а также освидѣтельствованіе по своей инициативѣ заготовленныхъ матеріаловъ, казенныхъ зданій и прочихъ недвижимыхъ и движимыхъ имуществъ (лѣсопильныхъ заводовъ, лѣсныхъ складовъ, пароходовъ, баржъ и т. д.), участіе въ освидѣтельствованіи негоднаго имущества и въ установленіи убытковъ казны и повѣрка авансовъ, отпущенныхъ чинамъ лѣсного вѣдомства на производство лѣсныхъ заготовокъ. Кромѣ того, въ силу особыхъ правилъ счетоводства и отчетности по хозяйственнымъ заготовкамъ лѣса, палаты разсматриваютъ операціонные планы означенныхъ заготовокъ, а также проекты смѣтъ по содержанію лѣсныхъ складовъ и по ремонту и содержанію лѣсопильныхъ заводовъ, пароходовъ и баржъ.

Изъ другихъ отраслей государственнаго хозяйства, на которыя распространена была фактическая ревизія, необходимо также отмѣтить работы по *осушенію и орошенію земель,* возникшія еще въ концѣ шестидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія, когда б. Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ предприняты были въ видѣ опыта нѣкоторыя обводнительныя работы на Югѣ Россіи. По соглашенію Государственнаго Контроля съ Министерствомъ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, утверждены были 5 іюля 1900 года особыя правила о фактической повѣркѣ названныхъ работъ. По этимъ правиламъ контрольнымъ палатамъ, ревизующимъ отчетность по расходамъ на упомянутыя работы, предоставляется право производить, чрезъ командированныхъ ими чиновъ, фактическую повѣрку работъ и сооруженій какъ на казенныхъ, такъ и на частновладѣльческихъ и крестьянскихъ земляхъ, которыя орошаются или осушаются сполна или частью за счетъ казны; при этомъ всѣ новыя работы и капитальныя исправленія, стоимость которыхъ, въ каждой отдѣльной дачѣ, превышаетъ 5 тыс. руб., осматриваются чинами Контроля обязательно, повѣрка же на мѣстѣ работъ и сооруженій меньшей стоимости производится ими или попутно, при слѣдованіи на осмотры новыхъ работъ, или же особо, по усмотрѣнію контрольныхъ палатъ. Въ виду разбросанности и сравнительной незначительности означенныхъ работъ, предварительной повѣрки ихъ установлено не было, съ допущеніемъ изъятія лишь въ отношеніи предположеній о новыхъ оросительныхъ и осушительныхъ работахъ и о ремонтѣ существующихъ гидротехническихъ сооруженій въ Европейской Россіи. По закону 3 іюня 1902 года эти предположенія обсуждаются при участіи представителей Государственнаго Контроля въ осо-

быхъ мѣстныхъ совѣщаніяхъ и затѣмъ въ Гидротехническомъ Комитетѣ при Отдѣлѣ Земельныхъ Улучшеній. Слѣдуетъ еще упомянуть о работахъ по орошенію пустующихъ земель въ Туркестанѣ и въ Закавказьѣ. Въ виду обширности и сложности этихъ работъ, онѣ также подчинены фактической ревизіи на основаніи особо изданныхъ для сего правилъ, съ учрежденіемъ для Голодной степи (въ Самаркандской области) должности особаго фактическаго контролера.

Организація ревизіи *портовыхъ работъ*, установленная въ предыдущее царствованіе, сохранила свои существенныя черты, но область портоваго контроля въ послѣдніе годы значительно расширилась. По соглашенію Государственнаго Контролера П. Л. Лобко съ Главноуправляющимъ Торговымъ Мореплаваніемъ и Портами утверждены были 30 іюня 1904 г. правила ревизіи оборотовъ по торговымъ портамъ. Порядокъ ревизіи, установленный этими правилами, въ сущности соотвѣтствуетъ началамъ, примѣненнымъ къ ревизіи расходовъ по портовымъ работамъ въ 1886 году,—о чемъ говорилось выше,—съ тою лишь разницею, что, согласно новымъ правиламъ, предварительному и фактическому контролю подлежатъ строительные расходы не только изъ средствъ казны, но также и изъ спеціальныхъ средствъ, а равно портовые доходы и всѣ вообще расходы по содержанію и эксплоатаціи портовъ. Засимъ, по правиламъ 30 іюня 1904 г., представители Контроля участвуютъ въ портовыхъ присутствіяхъ, а также производятъ въ особомъ порядкѣ ревизію расходовъ городскихъ и общественныхъ учрежденій за счетъ суммъ, отчисляемыхъ въ ихъ распоряженіе изъ спеціальныхъ средствъ Комитета по портовымъ дѣламъ. Согласно тѣмъ же правиламъ, представители Контроля приглашаются въ засѣданія названныхъ присутствій, а равно въ совѣщанія по предварительному разсмотрѣнію строительно-операціонныхъ и хозяйственныхъ вопросовъ съ правомъ совѣщательнаго голоса; затѣмъ, что касается расходовъ, производимыхъ городскими и общественными учрежденіями, то эти расходы подлежатъ лишь фактической повѣркѣ со стороны мѣстнаго Контроля, которому для этой цѣли предоставляется присутствовать при освидѣтельствованіи матеріаловъ, поставленныхъ для работъ, и при окончательномъ осмотрѣ произведенныхъ работъ, для удостовѣренія въ томъ, что всѣ разрѣшенныя Комитетомъ по портовымъ дѣламъ работы дѣйствительно исполнены согласно даннымъ разрѣшеніямъ, а также въ томъ объемѣ и количествѣ, какъ это показано въ отчетахъ городовъ по даннаго рода расходамъ. Правила 30 іюня 1904 года были примѣнены въ видѣ опыта въ полномъ объемѣ въ тѣхъ портахъ, въ которыхъ имѣлись особыя контрольныя установленія, повѣряющія строительно-операціонные расходы. Въ виду благопріятныхъ результатовъ такого опыта Министерство

Торговли и Промышленности въ 1909 году возбудило вопросъ о распространеніи названныхъ правилъ и на прочіе порты, въ которыхъ не было образовано особыхъ контролей; вслѣдствіе сего съ 1910 года предварительный и фактическій контроль распространенъ на расходы изъ спеціальныхъ средствъ по Одесскому, Рижскому, Ревельскому и Архангельскому портамъ, съ усиленіемъ, за счетъ спеціальныхъ средствъ портовыхъ сборовъ, личнаго состава соотвѣтствующихъ контрольныхъ палатъ.

Контроль за оборотами по *шоссейнымъ и воднымъ операціямъ* также получилъ въ настоящее царствованіе дальнѣйшее развитіе. Въ 1899 году былъ учрежденъ Комитетъ водныхъ и шоссейныхъ сообщеній, въ составъ котораго вошелъ представитель Государственнаго Контроля. Названный представитель имѣетъ возможность освѣдомляться о всѣхъ важнѣйшихъ мѣропріятіяхъ по вѣдомству шоссейныхъ и водныхъ сообщеній и высказывать свои заключенія о правильности и цѣлесообразности ихъ, при чемъ, въ случаѣ заявленія представителемъ Контроля особаго мнѣнія, это послѣднее подлежитъ представленію вмѣстѣ съ журналомъ Комитета Министру Путей Сообщенія, отъ котораго зависитъ или принять его, или войти въ сношеніе съ Государственнымъ Контролеромъ.

Кромѣ участія въ Комитетѣ, чины Государственнаго Контроля въ послѣднее время привлечены также къ участію въ установленіи такъ называемыхъ нормальныхъ цѣнъ для строительныхъ операцій по воднымъ и шоссейнымъ сообщеніямъ. Необходимость установленія таковыхъ цѣнъ объясняется неудовлетворительностью существующихъ справочныхъ цѣнъ. Послѣднія собираются учрежденіями, не имѣющими возможности, при существующей организаціи ихъ, выяснить дѣйствительныя цѣны на всѣ необходимые для казенныхъ операцій предметы и неотвѣтственными за правильность показанія справочныхъ цѣнъ, вслѣдствіе чего во многихъ случаяхъ справочныя цѣны превышаютъ дѣйствительныя. Обстоятельство это побудило Министерство Путей Сообщенія отказаться отъ справочныхъ цѣнъ въ качествѣ предѣльныхъ и установить для работъ на внутреннихъ шоссейныхъ и водныхъ путяхъ нормальныя цѣны, составляемыя распорядительными учрежденіями—округами—при участіи Государственнаго Контроля. Предположенія Министерства Путей Сообщенія по сему предмету получили 19 апрѣля 1909 года законодательное утвержденіе въ видѣ временной мѣры на шесть лѣтъ. Въ силу этого закона правленія округовъ обязаны составлять отдѣльныя для каждаго строительнаго періода и для каждаго входящаго въ ихъ составъ района перечневыя вѣдомости рабочимъ силамъ и матеріаламъ; эти вѣдомости препровождаются для предварительныхъ соображеній въ подлежащую контрольную палату, которая и сообщаетъ свои замѣчанія по существу вѣдомостей; затѣмъ, на основаніи озна-

ченныхъ вѣдомостей составляются нормальныя цѣны, утверждаемыя округами по соглашенію съ контрольными палатами; если же при этомъ открываются разногласія, то они представляются на усмотрѣніе центральныхъ учрежденій вѣдомствъ Путей Сообщенія и Государственнаго Контроля.

Въ указанныхъ границахъ фактическій контроль примѣняется ко всѣмъ вообще работамъ по улучшенію и содержанію шоссейныхъ дорогъ и водныхъ путей, за исключеніемъ отдѣльныхъ крупныхъ работъ, которыя подчиняются предварительному и фактическому контролю на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для желѣзнодорожныхъ и портовыхъ работъ. Такому контролю были подчинены работы по сооруженію моста чрезъ р. Великую въ г. Псковѣ, по устройству Обь-Енисейскаго воднаго пути, по переустройству Маріинской системы, по улучшенію Московско-Окскаго воднаго пути, устройству гавани въ г. Череповцѣ и др.

Кромѣ перечисленныхъ крупныхъ операцій казеннаго хозяйства, предварительный и фактическій контроль распространенъ и на другія работы разныхъ вѣдомствъ, а также на обороты нѣкоторыхъ постоянныхъ и временныхъ установленій; особенно широкое примѣненіе онъ получилъ при разнаго рода строительныхъ работахъ, такъ что въ настоящее время почти всѣ сколько-нибудь значительныя казенныя сооруженія подчинены сему контролю. Въ послѣднее время, въ виду сложности примѣненія обоихъ названныхъ способовъ повѣрки, нѣкоторыя сооруженія, особенно находящіяся внѣ мѣстопребыванія контрольныхъ учрежденій, стали подчиняться одной лишь фактической ревизіи. Слѣдуетъ еще упомянуть, что, для всесторонней оцѣнки Контролемъ предположеній о строительныхъ и ремонтныхъ работахъ, по цѣлому ряду вѣдомствъ, въ видѣ общаго правила, установлено сообщеніе на заключеніе контрольныхъ учрежденій проектовъ и смѣтъ по указаннымъ работамъ. Такой порядокъ примѣняется между прочимъ въ вѣдомствахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

Что касается предварительнаго и фактическаго контроля надъ оборотами отдѣльныхъ учрежденій, то на основаніи особыхъ правилъ помянутый контроль установленъ въ послѣдніе годы по горному вѣдомству надъ операціями Кавказскихъ минеральныхъ водъ и Сучанской копи, по Главному Тюремному Управленію—надъ оборотами С.-Петербургскихъ и Московскихъ мѣстъ заключенія и Царскосельской тюрьмы и по Главному Управленію Землеустройства и Земледѣлія—по устройству и эксплоатаціи Гагринской климатической станціи. Наконецъ, изъ временныхъ учрежденій, которыя были подчиняемы предварительному и фактическому контролю, надлежитъ отмѣтить Всероссійскую промышленную и художественную выставку въ Нижнемъ Новгородѣ въ 1896 году и русскіе отдѣлы всемірной Парижской выставки

1900 года и Миланской выставки 1906 года. Предварительная и фактическая ревизія оборотовъ управленій генеральныхъ коммисаровъ выставки и отдѣловъ производилась согласно особымъ на то правиламъ.

Изъ отдѣльныхъ оборотовъ, ревизуемыхъ Государственнымъ Контролемъ въ порядкѣ послѣдующей ревизіи, слѣдуетъ упомянуть о повѣркѣ денежныхъ суммъ, переводимыхъ чрезъ посредство почтово-телеграфныхъ учрежденій. *Переводная операція*, давно уже введенная за границей, установлена въ Россіи съ 1 января 1897 года. Она заключается въ томъ, что, въ отличіе отъ пересылки денегъ въ пакетахъ, денежные знаки, внесенные отправителями, въ дѣйствительности не пересылаются, а получателямъ выдаются соотвѣтственныя суммы на мѣстѣ назначенія изъ имѣющейся въ мѣстномъ почтовомъ учрежденіи денежной наличности. Разсматриваемый видъ денежной корреспонденціи имѣетъ весьма важныя преимущества, ибо при посредствѣ его не только достигается бо́льшая дешевизна, простота и скорость пересылки денегъ, но и устраняется опасность утери и хищенія денегъ въ пути; кромѣ того, при существованіи названной операціи, денежные знаки не изъемлются изъ общаго оборота на тотъ болѣе или менѣе продолжительный срокъ, который необходимъ для фактической пересылки ихъ натурою изъ одного пункта въ другой. Однако, при всѣхъ своихъ удобствахъ съ народно-хозяйственной точки зрѣнія, переводная операція открываетъ широкую возможность злоупотребленій, сопряженныхъ съ ущербомъ для казны. Отсюда возникаетъ необходимость установленія тщательнаго наблюденія за правильностью оборотовъ по переводной операціи, т. е. въ сущности за тѣмъ, чтобы въ конечномъ результатѣ было выдано адресатамъ столько денегъ, сколько получено отъ отправителей. Это достигается главнымъ образомъ путемъ сличенія прихода и расхода переводимыхъ суммъ, по каждому ихъ поступленію и каждой выдачѣ въ отдѣльности. По существу дѣла, такая сличительная, собственно бухгалтерская, свѣрка пріема и выплаты переводныхъ суммъ должна бы лежать на обязанности самого почтово-телеграфнаго вѣдомства; но такъ какъ затѣмъ Государственному Контролю пришлось бы при ревизіи повторить тотъ же сличительный пріемъ, то, въ устраненіе двойной работы, было рѣшено возложить дѣло повѣрки переводной операціи всецѣло на Государственный Контроль. Не останавливаясь на подробностяхъ порядка ревизіи почтово-телеграфныхъ переводовъ, необходимо однако отмѣтить, что въ виду особенностей переводной операціи повѣрка ея должна производиться сплошь, въ полномъ объемѣ, безъ какихъ-либо пропусковъ, и притомъ съ возможнымъ приближеніемъ ревизіи къ моменту совершенія дѣйствій по переводу денегъ. При такихъ условіяхъ учетъ и ревизія переводовъ требуютъ со стороны контрольныхъ палатъ крайне напряженнаго

труда, который съ теченіемъ времени естественно увеличивается соотвѣтственно расширенію самой переводной операціи. О ростѣ же этой операціи можно судить по слѣдующимъ даннымъ. Въ первый годъ введенія ея въ Россіи (1897 г.) было принято и оплачено всего около $3^1/_2$ мил. переводовъ, на сумму 161 мил. руб., а черезъ 10 лѣтъ, къ 1907 году, число переводовъ увеличилось до 41 мил., на сумму, превышающую милліардъ рублей. Затѣмъ произошло еще новое чрезвычайное усиленіе числа принятыхъ и оплаченныхъ переводовъ въ виду того, что съ ноября 1906 г. состоялось распоряженіе по почтово-телеграфному вѣдомству о прекращеніи пріема денежныхъ и цѣнныхъ пакетовъ, съ замѣною пересылки денегъ почтово-телеграфными переводами. Въ 1909 году число переводовъ вслѣдствіе этого достигло свыше 71 мил., на сумму, превышающую 3 милліарда рублей.

V.

Опытъ примѣненія системы предварительной и фактической ревизіи къ постройкамъ военнаго вѣдомства въ предшествующее царствованіе настолько укрѣпилъ убѣжденіе въ пользѣ этой системы, что Военное Министерство само уже настаивало на примѣненіи ея при всѣхъ вновь возникающихъ болѣе или менѣе значительныхъ строительныхъ операціяхъ. Такъ, въ 1894 году, когда только что возникли предположенія объ усиленіи строительныхъ работъ на Дальнемъ Востокѣ, Командующій войсками Приамурскаго военнаго округа, генералъ-лейтенантъ Духовской, ходатайствовалъ о производствѣ этихъ работъ хозяйственнымъ способомъ при участіи предварительнаго и фактическаго контроля, указавъ на то, что въ Европейской Россіи уже 10 лѣтъ примѣняется такой способъ и дѣло идетъ съ большимъ успѣхомъ. Впослѣдствіи для контрольнаго надзора за этими работами, на основаніи Высочайше утвержденнаго 9 марта 1896 года Положенія, и былъ учрежденъ «Контроль по казарменнымъ и крѣпостнымъ сооруженіямъ въ Южно-Уссурійскомъ краѣ».

На общихъ началахъ, установленныхъ для строительныхъ контролей, въ слѣдующемъ 1897 году фактическій контроль былъ организованъ надъ постройкою оборонительныхъ сооруженій въ Кронштадтѣ, а въ 1898 году такой же контроль примѣненъ на только что занятой нами отдаленной восточной окраинѣ—Квантунскомъ полуостровѣ. Наконецъ, въ самое послѣднее время (въ 1910 году) фактическій контроль на тѣхъ же началахъ примѣненъ къ операціямъ по сооруженію воинскихъ казармъ въ Финляндіи.

Чтобы судить объ объемѣ ревизіоннаго труда, какой выпалъ на долю Государственнаго Контроля въ связи съ примѣненіемъ предварительной

и фактической ревизіи къ строительнымъ операціямъ военнаго вѣдомства, достаточно сказать, что за послѣдніе 28 лѣтъ на оборонительныя сооруженія въ крѣпостяхъ израсходовано, по приблизительному подсчету, свыше 250 мил. руб. и на работы по постройкѣ казармъ—болѣе 100 мил. руб.

На ряду съ военнымъ вѣдомствомъ, фактическій контроль получилъ дальнѣйшее развитіе и въ морскомъ вѣдомствѣ. Во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1899 г. Государственнымъ Контролеромъ генераломъ-отъ-инфантеріи Лобко было повергнуто на Высочайшее благовоззрѣніе предположеніе Государственнаго Контроля относительно установленія фактическаго надзора въ главнѣйшихъ портахъ морского вѣдомства — Кронштадтскомъ, Севастопольскомъ, Николаевскомъ и Владивостокскомъ. Въ виду воспослѣдовавшей по поводу сего предположенія Высочайшей отмѣтки: ***«Очень радъ»***,—въ 1902 году и были сформированы въ названныхъ портахъ мѣстные контроли, при чемъ какъ для этихъ контролей, такъ и для существовавшихъ ранѣе на Ижорскихъ заводахъ и въ С.-Петербургскомъ портѣ выработаны были особыя правила фактической повѣрки, которыми возложены на чиновъ Контроля новыя обязанности: повѣрка матеріаловъ и работъ по ремонту и возведенію береговыхъ сооруженій, наблюденіе за правильностью продажи негоднаго и ненужнаго имущества и повѣрка отчетности по оборотамъ матеріальнаго имущества. Впослѣдствіи, въ 1907 году, Контроли на Ижорскихъ заводахъ и въ С.-Петербургскомъ портѣ были реорганизованы, въ связи съ выдѣленіемъ изъ состава названнаго порта судостроительныхъ верфей подъ наименованіемъ Адмиралтейскаго судостроительнаго завода и съ примѣненіемъ какъ къ этимъ заводамъ, такъ къ Балтійскому и Обуховскому Высочайше утвержденнаго 3 декабря 1907 г. новаго Положенія объ управленіи заводами морского вѣдомства. Согласно этому Положенію, всѣ поименованные заводы не обязываются общеустановленною періодическою отчетностью предъ Государственнымъ Контролемъ, а послѣдній осуществляетъ на мѣстѣ документальный и фактическій надзоръ за всѣми ихъ оборотами чрезъ особаго представителя съ подвѣдомственными ему чинами.

Выше было указано, что контрольный надзоръ за оборотами Добровольнаго Флота осуществляется Государственнымъ Контролемъ на особыхъ основаніяхъ, чрезъ своего представителя, который входитъ въ составъ Комитета Флота (безъ права рѣшающаго голоса). Близко знакомый съ дѣятельностью Флота, Государственный Контроль не могъ не обратить вниманія на неблагопріятное положеніе этого предпріятія. Развившіяся въ концѣ XIX вѣка сношенія съ Дальнимъ Востокомъ давали огромную работу Добровольному Флоту по перевозкѣ пассажировъ и

грузовъ, вслѣдствіе чего доходы его сильно возросли и прибыль свою онъ исчислялъ милліонами рублей, широко удовлетворяя при этомъ всѣ свои потребности. Но съ 1902 года открытіе сквозного желѣзнодорожнаго движенія черезъ Сибирь и прекращеніе вслѣдствіе этого морской перевозки пассажировъ и грузовъ на Дальній Востокъ подорвали обороты Флота, и онъ, вмѣсто прибылей, сталъ терпѣть убытки. Приспособляясь къ новымъ обстоятельствамъ и стремясь улучшить свое положеніе, Комитетъ Флота, въ цѣляхъ использованія своихъ судовъ крейсерскаго типа, снятыхъ съ дальне-восточной линіи, открылъ сообщеніе съ Америкой, рейсами Либава—Нью-Іоркъ, для перевозки переселенцевъ. Но, съ одной стороны, конкуренція иностранныхъ обществъ, а съ другой—обнаружившаяся полная неприспособленность администраціи Флота къ веденію коммерческаго дѣла, не допускавшаго удовлетворенія потребностей съ прежнею, вошедшею въ привычку, широтою и щедростью,—при чемъ, напримѣръ, капитаны Флота получали вознагражденія по 8—9 тысячъ, вмѣсто обычныхъ для капитанской службы въ коммерческихъ обществахъ 3—4 тысячъ рублей,—приводили Добровольный Флотъ къ совершенному разстройству, такъ что убытки его къ 1 октября 1908 г. превысили 10 мил. руб., а его капиталы сократились съ 18,3 мил. руб. до 8,4 мил. руб.

Въ виду сего Государственный Контроль вошелъ въ сношеніе съ Морскимъ Министерствомъ, высказавъ мнѣніе о настоятельной необходимости принять мѣры къ упорядоченію создавшагося неблагопріятнаго положенія дѣла. Для пересмотра дѣйствующаго Положенія о Добровольномъ Флотѣ при названномъ Министерствѣ было образовано междувѣдомственное Совѣщаніе, а затѣмъ вопросъ этотъ былъ внесенъ въ Совѣтъ Министровъ, который призналъ необходимымъ въ интересахъ дѣла передать Добровольный Флотъ въ завѣдываніе Министерства Торговли и Промышленности.

VI.

Кромѣ расходовъ по различнымъ операціямъ военнаго и морского вѣдомствъ въ мирное время, въ царствованіе Императора Николая II предварительная и фактическая ревизія была примѣнена къ расходамъ, вызваннымъ Китайскою экспедиціею и Русско-Японскою войною.

Вскорѣ послѣ Ахалъ-Текинской экспедиціи (1880—1881 г.г.) Военнымъ Министерствомъ былъ предпринятъ пересмотръ Положенія о полевомъ управленіи войскъ, при чемъ было предрѣшено внести въ новое Положеніе соотвѣтствующія постановленія объ управленіи, устройствѣ и кругѣ дѣятель-

ности Полевого Контроля. Для этой цѣли, по соглашенію съ военнымъ вѣдомствомъ, при Государственномъ Контролѣ была образована Коммисія, которая выработала проектъ Положенія и штатовъ Полевого Контроля, основанный на временномъ Положеніи 1877 года, съ измѣненіями и дополненіями согласно указаніямъ опыта Ахалъ-Текинской экспедиціи.

Съ принятыми Государственнымъ Контролемъ главными основаніями для дѣятельности Полевого Контроля и положеніемъ его въ ряду другихъ учрежденій арміи не согласилось Военное Министерство, вслѣдствіе чего для согласованія взглядовъ при немъ была образована новая междувѣдомственная Коммисія, въ составъ которой отъ Государственнаго Контроля былъ назначенъ Директоръ Канцеляріи тайный совѣтникъ В. П. Черевапскій.

Существенное разногласіе въ Коммисіи между военнымъ и контрольнымъ вѣдомствами возникло по вопросу о подчиненіи чиновъ Полевого Контроля военнымъ начальникамъ. Въ то время, какъ военное вѣдомство не находило возможнымъ вводить въ составъ арміи учрежденіе, стоящее внѣ подчиненія военному начальству, представитель Государственнаго Контроля считалъ установленіе такого подчиненія для чиновъ Полевого Контроля несогласнымъ съ коренными началами дѣйствующей въ государствѣ ревизіонной системы, въ основу которой положенъ принципъ обособленности и независимости контрольнаго вѣдомства отъ распорядительныхъ управленій. Въ отступленіе отъ сего принципа, по уваженію къ необходимости установить согласованность между самостоятельными дѣйствіями чиновъ Полевого Контроля и дисциплинарными требованіями арміи въ военное время, Государственный Контролеръ соглашался на передачу своихъ главенствующихъ правъ надъ чинами Контроля не командирамъ корпусовъ, а лишь Главнокомандующему, какъ представляющему въ своемъ лицѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ Особу Государя Императора. Однако Военный Министръ остался при убѣжденіи, что Полевой Контроль получитъ возможность плодотворно работать только войдя въ общую систему полевого управленія, съ подчиненіемъ его чиновъ соотвѣтственнымъ военнымъ начальникамъ, и что только этимъ будетъ обезпечено содѣйствіе ему военнаго начальства. Въ виду особенно послѣдняго довода бывшій Государственный Контролеръ Статсъ-Секретарь Сольскій 11 января 1888 года выразилъ согласіе на подчиненіе корпусныхъ контролеровъ командирамъ корпусовъ. Постановленія о Полевомъ Контролѣ, въ составѣ общаго Положенія о полевомъ управленіи войскъ, 26 февраля 1890 года удостоились Высочайшаго утвержденія.

Согласно новому Положенію, въ составъ управленій арміи въ военное время входятъ управленія: главнаго полевого контролера, военно-окружнаго

и контролеровъ корпусовъ—отдѣльныхъ и неотдѣльныхъ. Въ управленія дивизій, не вошедшихъ въ составъ корпусовъ, могутъ быть назначаемы дивизіонные контролеры, съ присвоеніемъ имъ правъ и обязанностей корпусныхъ контролеровъ. Предметы и порядокъ дѣйствій Полевого Контроля предусматриваются особыми правилами, приложенными къ Положенію о полевомъ управленіи войскъ.

Сравнивая постановленія о Полевомъ Контролѣ 1890 г. съ временнымъ Положеніемъ о немъ 1877 года, нельзя не видѣть, что первыя отличаются гораздо большею полнотою, систематичностью и подробностью въ опредѣленіи какъ правъ и обязанностей Полевого Контроля, такъ предметовъ и порядка дѣйствій его въ ревизіонномъ отношеніи и по отношенію къ военнымъ властямъ. Кромѣ того, Положеніемъ 26 февраля 1890 года на Полевой Контроль возложены и новыя обязанности, а именно: разсмотрѣніе перечней на дополнительные по военному времени расходы, сообщеніе предварительныхъ заключеній по хозяйственнымъ операціямъ, по которымъ такія заключенія будутъ запрошены, и предварительная повѣрка денежныхъ изъ казны выдачъ. Въ области фактической повѣрки Полевому Контролю предоставлено право участвовать, по мѣрѣ возможности, и притомъ по собственной иниціативѣ, въ освидѣтельствованіи вещей и припасовъ при пріемѣ ихъ отъ контрагентовъ, коммисіонеровъ и поставщиковъ. Но повѣрка внутренняго хозяйства войскъ, не смотря на опытъ войны 1877—1878 годовъ, доказавшій необходимость такой повѣрки по иниціативѣ Контроля, поставлена въ зависимость отъ усмотрѣнія и соотвѣтствующихъ распоряженій военнаго начальства. Наконецъ, въ отличіе отъ временнаго Положенія 1877 года, по которому число чиновъ Полевого Контроля опредѣлялось Государственнымъ Контролеромъ, Положеніемъ 1890 года опредѣленъ штатъ для управленій главнаго полевого контролера, военно-окружнаго и контролеровъ корпусныхъ и дивизіонныхъ.

Положеніе 26 февраля 1890 года впервые было примѣнено въ Китайскую экспедицію 1900—1901 г.г., когда, съ приведеніемъ войскъ Приамурскаго округа и Квантунской области на военное положеніе, были сформированы слѣдующія учрежденія Полевого Контроля: управленія корпусныхъ контролеровъ отдѣльныхъ корпусовъ при командующихъ войсками Квантунской области и Приамурскаго военнаго округа, управленіе военно-окружнаго контролера Приамурскаго военнаго округа и, съ образованіемъ Дессантнаго и 3-го Сибирскаго неотдѣльныхъ корпусовъ,—управленія корпусныхъ контролеровъ и при послѣднихъ двухъ корпусахъ.

Хотя во время Китайской экспедиціи, вслѣдствіе незначительности и непродолжительности военныхъ операцій, дѣятельность Полевого Контроля и не

получила широкаго развитія, тѣмъ не менѣе она успѣла обратить на себя вниманіе высшихъ чиновъ командпаго состава войскъ, дѣйствовавшихъ противъ Китая. «Полевой Контроль, при крайне незначительномъ личномъ составѣ, въ короткій срокъ развилъ свои дѣйствія въ полномъ объемѣ,—писалъ Военному Министру Командующій войсками Квантунской области Генералъ-Адъютантъ Алексѣевъ.—Близкое участіе Полевого Контроля въ дѣлахъ интендантства позволяло разрѣшать всѣ спорные вопросы на мѣстѣ, благодаря чему предотвращены были могущія быть неправильности, и при вполнѣ хорошемъ довольствіи войскъ казна не несла излишнихъ расходовъ. При этомъ чины Полевого Контроля сохраняли все время съ представителями войскъ наилучшія отношенія.» Объ успѣшныхъ трудахъ чиновъ Полевого Контроля при 3-мъ Сибирскомъ корпусѣ лично свидѣтельствовалъ Государственному Контролеру Лобко Командиръ этого корпуса генералъ-лейтенантъ Мыловъ; на отчетѣ же корпуснаго контролера отдѣльнаго корпуса при Командующемъ войсками Приамурскаго военнаго округа генераломъ-отъ-инфантеріи Гродековымъ былъ сдѣланъ слѣдующій отзывъ: «Весьма признателенъ Полевому Контролю за службу. Особенно признателенъ за труды по выясненію цѣнъ на разные продукты и на перевозки. Въ весьма короткій срокъ цѣны на продукты стали нормальными и содержаніе для войскъ оказалось значительно дешевле содержанія ихъ въ Приамурскомъ военномъ округѣ. Разъ какое-либо дѣло шло на заключеніе Контроля, я былъ совершенно спокоенъ. Контроль былъ моимъ дѣйствительнымъ помощникомъ.»

Для окончательной повѣрки отчетности въ военныхъ расходахъ на Китайскую экспедицію, за постепеннымъ расформированіемъ учрежденій Полевого Контроля, 1 января 1901 года, по Высочайшему повелѣнію, были образованы временныя ревизіонныя коммисіи въ Хабаровскѣ и Портъ-Артурѣ.

Послѣ двухлѣтней работы означенныя коммисіи были закрыты. Всего за это время ими было обнаружено неправильныхъ распоряженій по расходамъ на 1.056.000 руб., въ томъ числѣ: предупреждено неправильныхъ выдачъ и возвращено въ казну 687.000 руб. и, въ силу особыхъ Высочайшихъ повелѣній, сложено 274.000 руб.

Въ Русско-Японскую войну, какъ и во время Китайской экспедиціи, Полевой Контроль выполнялъ тѣ же функціи, какія возложены на него Положеніемъ 26 февраля 1890 г. Кромѣ фактической ревизіи наличія матеріальныхъ и денежныхъ капиталовъ и предварительной повѣрки тѣхъ денежныхъ выдачъ, для коихъ таковая была установлена по соглашенію Военнаго Министра съ Государственнымъ Контролеромъ, на органахъ Полевого Контроля лежало также разсмотрѣніе перечней на дополнительные по военному времени расходы, собираніе свѣдѣній о цѣнахъ на всѣ предметы войскового доволь-

ствія и сообщеніе предварительныхъ заключеній относительно проектируемыхъ предѣльныхъ цѣнъ для различныхъ заготовленій, а равно и о самыхъ хозяйственныхъ операціяхъ, если заключеній о нихъ требовали начальники хозяйственныхъ управленій арміи. Сверхъ того, по усмотрѣнію высшихъ войсковыхъ начальниковъ, на чиновъ Полевого Контроля, согласно Положенію 1890 года, возлагалась повѣрка состоянія матеріальныхъ и денежныхъ капиталовъ и внутренняго хозяйства войсковыхъ частей.

Въ зависимости отъ характера указанныхъ обязанностей Полевого Контроля, результаты его дѣятельности — предупрежденіе неправильныхъ и излишнихъ выдачъ, а слѣдовательно и полученныя такимъ путемъ сбереженія—не поддаются вполнѣ точному учету, но и тѣ сокращенія въ расходахъ военнаго времени, достигнутыя при содѣйствіи Контроля, которыя могутъ быть опредѣлены въ цифровыхъ исчисленіяхъ, представляются довольно значительными, достигая 19 мил. рублей. При этомъ необходимо отмѣтить, что, прилагая всѣ усилія къ соблюденію интересовъ казны, чины Полевого Контроля въ Русско-Японскую войну находили себѣ поддержку въ представителяхъ высшаго командного состава арміи, которые, не ограничиваясь привлеченіемъ Контроля къ повѣрочнымъ дѣйствіямъ, непосредственно относившимся къ предметамъ его вѣдѣнія, возлагали на него разныя порученія, не предусмотрѣнныя Положеніемъ 1890 г. Такъ, при закупкахъ предметовъ довольствія для арміи особо учреждавшимися для сего, по распоряженію главнокомандующихъ, заготовительными коммисіями, въ составъ ихъ привлекались и чины Полевого Контроля. Точно такъ же, по распоряженію генерала Линевича, въ концѣ войны Полевому Контролю предоставлено было право производить внезапныя свидѣтельства наличія авансовыхъ суммъ, отпускавшихся для производства заготовленій тѣмъ или другимъ должностнымъ лицамъ, при чемъ обнаруженныя Контролемъ случаи неправильнаго или незаконнаго расходованія казенныхъ средствъ послужили затѣмъ поводомъ для судебнаго разслѣдованія дѣйствій заготовителей. Равнымъ образомъ права Полевого Контроля за время минувшей войны были расширены и въ отношеніи наблюденія за состояніемъ внутренняго хозяйства войсковыхъ частей, съ предоставленіемъ Контролю производить *по собственному усмотрѣнію* повѣрку матеріальнаго имущества и денежныхъ капиталовъ, находящихся въ распоряженіи войскъ. Повѣрка эта дала возможность установить накопленіе въ войскахъ, въ теченіе войны, весьма значительныхъ экономическихъ средствъ (около 24 мил. руб.), часть которыхъ (до 13 мил. руб.) была предоставлена войсковымъ частямъ на приведеніе въ порядокъ разстроеннаго во время войны хозяйства ихъ, часть (около 10 мил. руб.) обращена была впослѣдствіи на покрытіе расходовъ, подлежавшихъ удовлетворенію за счетъ казны, по снабженію войскъ обмун-

дированіемъ и бѣльемъ, а свободный остатокъ (въ размѣрѣ около 1 мил. руб.) перечисленъ былъ потомъ въ рессурсы государственнаго казначейства.

Независимо отъ увеличенія ревизіоннаго труда по наблюденію за хозяйственными операціями и матеріальнымъ имуществомъ войскъ и военныхъ управленій, Полевой Контроль въ Русско-Японскую войну впервые былъ привлеченъ къ повѣркѣ расходовъ Общества Краснаго Креста, хотя и съ ограниченными въ этомъ отношеніи правами, въ виду особыхъ условій дѣятельности учрежденій сего Общества.

Близко соприкасаясь, по роду своей дѣятельности, съ разными сторонами хозяйственной жизни арміи, Полевой Контроль, поскольку это было въ его силахъ, оказывалъ содѣйствіе въ этой области распорядительнымъ управленіямъ, чѣмъ и объясняется цѣлый рядъ одобрительныхъ объ его дѣятельности отзывовъ высшихъ начальствующихъ военныхъ лицъ. Такъ, Командующимъ второю арміею генераломъ-отъ-кавалеріи Бильдерлингомъ засвидѣтельствовано, что онъ «лично убѣдился въ высшей степени полезной и плодотворной дѣятельности Контроля», чины котораго, «стоя на стражѣ казенныхъ интересовъ, не оставались равнодушными зрителями дѣйствій войскъ и учрежденій, а являлись дѣятельными ихъ сотрудниками». Сочувственную оцѣнку нашли себѣ труды Полевого Контроля также и въ приказахъ командировъ корпусовъ (напр., 9-го и 10-го), а равно въ оффиціальномъ письмѣ Командира 6-го Сибирскаго корпуса генерала Соболева на имя Государственнаго Контролера генерала Лобко.

Для послѣдующей документальной ревизіи отчетности въ расходахъ, вызванныхъ войною съ Японіей, по Высочайшему повелѣнію 14 мая 1904 г., была образована Временная Ревизіонная Коммисія въ г. Хабаровскѣ, на которую возлагалась ревизія отчетности по денежнымъ оборотамъ полевыхъ казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ и по расходамъ распорядительныхъ управленій, произведеннымъ изъ отпущенныхъ имъ полевыми казначействами денежныхъ суммъ, повѣрка оборотовъ матеріальнаго имущества, сосредоточеннаго въ раіонѣ военныхъ дѣйствій, и, наконецъ, составленіе финансоваго отчета за военное время. Сравнительно съ контрольными учрежденіями, повѣряющими расходы мирнаго времени, названной Коммисіи въ ревизіонномъ отношеніи были присвоены нѣкоторыя особыя права, съ предоставленіемъ ей при извѣстныхъ условіяхъ, за утратою или непредставленіемъ отчетности, утверждать обороты не вполнѣ оправданные документами, не возбуждать переписки по поводу формальныхъ отступленій въ счетоводствѣ и отчетности и, наконецъ, оставлять безъ преслѣдованія допущенныя въ опредѣленныхъ случаяхъ, по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ, неправильности и происшедшіе отъ сего убытки и утраты въ казенномъ имуществѣ.

Впослѣдствіи, въ виду выяснившихся огромныхъ затратъ на веденіе войны внѣ района военныхъ дѣйствій, для повѣрки расходовъ военнаго вѣдомства, произведенныхъ внутри Имперіи, и всѣхъ чрезвычайныхъ по военному времени расходовъ морского вѣдомства были образованы, согласно Высочайше утвержденной 7 марта 1905 года меморіи Особаго Совѣщанія, два временныя отдѣленія въ составѣ Департамента Военной и Морской Отчетности. По окончаніи же войны и возвращеніи въ Европейскую Россію дѣйствовавшихъ на Дальнемъ Востокѣ войскъ, вмѣсто Хабаровской Коммисіи и временныхъ отдѣленій Департамента, въ декабрѣ 1906 г. по Высочайшему повелѣнію была учреждена Временная Ревизіонная Коммисія въ С.-Петербургѣ съ тѣми же, въ общемъ, правами, какія были присвоены Хабаровской Коммисіи.

Въ поименованныя учрежденія поступило отчетности по расходамъ, вызваннымъ войною, денежной—на сумму до 1.825 мил. руб. и матеріальной—до 1 милліарда рублей. Доставленная на ревизію отчетность въ большей своей части оказалась въ такомъ неисправномъ видѣ и настолько неполной по своему составу, что для приведенія ея въ порядокъ и на восполненіе недостающими свѣдѣніями и документами потребовалось много труда и времени. Часть же расходовъ, притомъ довольно значительная по суммѣ, остается совершенно не оправданной, такъ какъ отчетность по нимъ послѣ войны еще не приведена въ порядокъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже не составлена подотчетными учрежденіями, или же, будучи въ свое время сдана въ различные архивы и хранилища, до сего времени не разыскана. Такое положеніе дѣла не могло конечно не отразиться на ходѣ ревизіонныхъ работъ по повѣркѣ военныхъ расходовъ. Къ концу 1910 года денежной отчетности повѣрено на 1.300 мил. руб. и матеріальной—на сумму до 500 мил. руб., при чемъ въ порядкѣ предварительной ревизіи отклонено претензій къ казнѣ на сумму до 2.400.000 руб. и обращено въ начетъ при послѣдующей ревизіи свыше 3.380.000 руб. Кромѣ того, по настояніямъ Временной Ревизіонной Коммисіи, военнымъ вѣдомствомъ перечислено изъ его спеціальныхъ средствъ и депозитовъ въ доходъ казны остатковъ отъ экономическихъ суммъ бывшихъ на войнѣ войсковыхъ частей до 1.180.000 руб.

Можно надѣяться, что Ревизіонная Коммисія по повѣркѣ расходовъ военнаго времени справится со своей задачею къ 1 января 1912 года, когда предположено ее закрыть, а не законченныя къ тому времени дѣла передать для зарѣшенія въ Департаментъ Военной и Морской Отчетности.

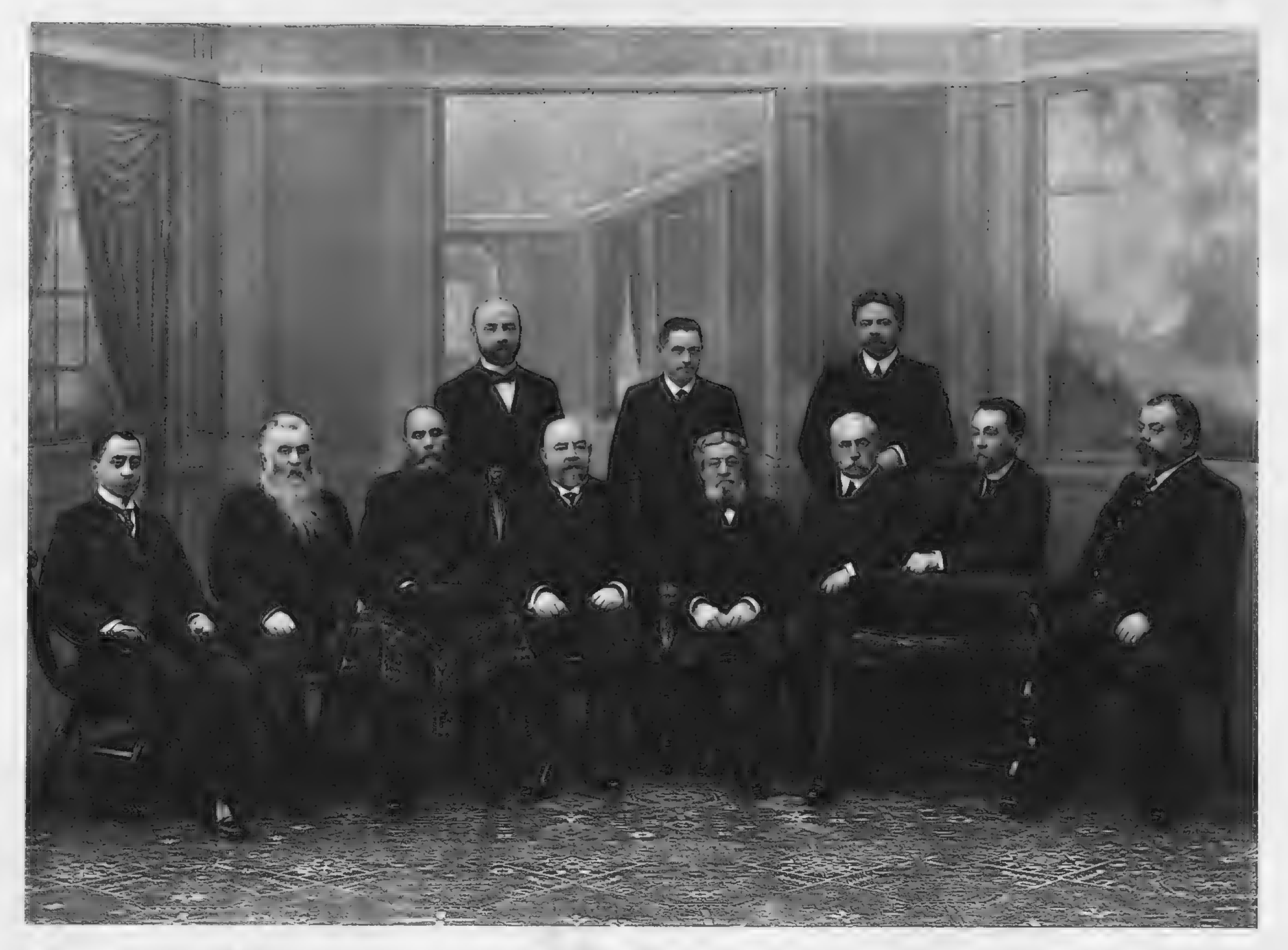
VII.

Въ виду особаго значенія отчетовъ по исполненію государственной росписи, составленіе ихъ попрежнему представляло одну изъ важныхъ обязанностей Государственнаго Контроля. По даннымъ опыта, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ по непосредственнымъ указаніямъ Государственнаго Совѣта, отчеты эти въ настоящее царствованіе получили значительное развитіе какъ въ смыслѣ внѣшняго состава, такъ и внутренней обработки отчетныхъ данныхъ. Если сравнить первый отчетъ по исполненію росписи за 1866 годъ съ отчетомъ за 1909 годъ, то разница получится почти несоизмѣримая. Первый отчетъ состоялъ изъ отчета по государственнымъ доходамъ, отчета по государственнымъ расходамъ, балансоваго свода заключенной росписи и объяснительной записки съ самыми общими данными по указаннымъ подраздѣленіямъ. Въ составъ же послѣдняго отчета по исполненію государственной росписи за 1909 годъ, кромѣ подробныхъ данныхъ по исполненію какъ общей государственной росписи за смѣтный періодъ, такъ и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, съ семью особыми приложеніями, въ которыхъ приведены подробныя объясненія по отдѣльнымъ оборотамъ, и помимо общаго свода оборотовъ по государственнымъ росписямъ, входятъ особые отдѣлы, содержащіе въ себѣ данныя по исполненію въ отчетномъ году расходовъ по государственнымъ росписямъ другихъ лѣтъ, по движенію суммъ государственнаго казначейства, по состоянію свободной его наличности и долговыхъ счетовъ; затѣмъ, въ особыхъ приложеніяхъ приведены свѣдѣнія, частью поясняющія и дополняющія подробности проведенныхъ по отчетамъ оборотовъ, частью представляющія такія операціи и такіе обороты, которые вовсе не входятъ въ государственную роспись (напр., обороты по спеціальнымъ капиталамъ, состоявшимъ въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій, по разнообразнымъ и сложнымъ расчетамъ правительства съ частными желѣзными дорогами). Свѣдѣнія о распредѣленіи доходовъ и расходовъ по мѣстностямъ и срокамъ ихъ поступленія и производства, показанныя въ отчетѣ 1867 г. въ валовыхъ цифрахъ по губерніямъ, нынѣ дополнены свѣдѣніями о распредѣленіи по губерніямъ поступленія доходовъ по всѣмъ параграфамъ росписи и производства расходовъ какъ по каждому вѣдомству, такъ и въ общемъ итогѣ, съ приведеніемъ сравненія, по каждой губерніи, общихъ итоговъ доходовъ и расходовъ какъ обыкновенныхъ, такъ и чрезвычайныхъ, а затѣмъ—и тѣхъ и другихъ, взятыхъ вмѣстѣ. По расходамъ за счетъ смѣтъ предыдущихъ лѣтъ, начиная съ первыхъ отчетовъ, приводились въ объяснительныхъ запискахъ краткія свѣдѣнія объ общихъ суммахъ оставшихся не

исполненными отъ заключенныхъ смѣтъ расходовъ и о суммахъ, уплаченныхъ въ отчетномъ году на ихъ исполненіе. Въ послѣднихъ отчетахъ этому предмету посвящается особый отдѣлъ, въ которомъ приводятся подробныя свѣдѣнія, изображающія отдѣльно по параграфамъ всѣхъ смѣтъ и по всѣмъ росписямъ, дѣйствовавшимъ въ отчетномъ году, сколько къ отчетному году оставалось не выполненныхъ расходовъ по росписямъ прежнихъ лѣтъ, сколько выполнено расходовъ, сколько исключено изъ счета не выполненныхъ расходовъ, сколько оставалось къ слѣдующему году не выполненныхъ расходовъ по росписямъ прежнихъ лѣтъ и сколько вновь зачислено, при заключеніи росписи отчетнаго года, не выполненныхъ расходовъ.

Нѣкоторыя улучшенія въ отчетахъ, въ смыслѣ полноты и системы ихъ, послѣдовали по непосредственнымъ указаніямъ разсматривавшаго ихъ Государственнаго Совѣта. Такъ, по отчету 1894 года Государственный Совѣтъ нашелъ полезнымъ на будущее время, во первыхъ, нѣсколько измѣнить форму баланса росписи, помѣстивъ передъ графою о дѣйствительномъ поступленіи доходовъ и дѣйствительномъ исполненіи расходовъ особую графу для параллельнаго показанія соотвѣтствующихъ назначеній по утвержденной росписи, во-вторыхъ, остатки отъ заключенныхъ смѣтъ присоединять къ итогамъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ доходовъ по принадлежности и, въ третьихъ, показывать сравненіе доходовъ съ расходами (превышеніе въ доходахъ или дефицитъ) отдѣльно по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ, и отдѣльно по чрезвычайному бюджету. При разсмотрѣніи отчета за 1895 годъ Государственный Совѣтъ, въ виду выяснившейся невозможности установленія ко времени представленія отчетовъ точныхъ результатовъ эксплоатаціонныхъ оборотовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, предоставилъ Государственному Контролеру сдѣлать зависящія распоряженія о томъ, чтобы, начиная съ 1896 года, составлялись отдѣльные ежегодные своды отчетныхъ данныхъ объ оборотахъ эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, и свѣдѣнія эти вносить на уваженіе Государственнаго Совѣта въ срокъ, подлежащій опредѣленію по усмотрѣнію Государственнаго Контролера,—вслѣдствіе чего, начиная съ 1897 года, такія свѣдѣнія болѣе не включаются въ отчеты.

Въ послѣднее время Центральная Бухгалтерія Государственнаго Контроля призвана была разрѣшить сложную задачу въ дѣлѣ составленія отчетовъ. Согласно указаніямъ Государственнаго Совѣта, съ цѣлью, съ одной стороны, упорядоченія расходныхъ финансовыхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, съ другой—уменьшенія главныхъ подраздѣленій государственной росписи, была составлена новая классификація расходовъ для государственной росписи на 1907 годъ. Такъ какъ, по условіямъ новаго у насъ порядка разсмотрѣнія бюджета, государственная роспись на 1907 годъ не могла быть утверждена къ началу года, то въ первыя двѣ трети 1907 года, согласно ст. 116 Основн. Госуд. Закон.,



Совѣтъ Государственнаго Контроля

И. М. Ачкасовъ. М. И. Скипетровъ. Е. Н. Ларіоновъ.

А. И. Маликовъ. Ае. В. Васильевъ. А. И. Николаевъ. П. А. Харитоновъ. Н. Г. Тычино. И. В. Жарновскій. бар. А. Э. Нольде. А. С. Масловскій.

кредиты были открыты въ размѣрѣ одной двѣнадцатой доли предшествующей росписи, а затѣмъ съ сентября того же года расходованіе кредитовъ было установлено уже по новой классификаціи. Въ зависимости отъ производства государственныхъ расходовъ въ теченіе двухъ третей 1907 года по прежней классификаціи, а въ послѣднюю треть по новой, Государственный Контроль для представленія отчета о расходахъ за этотъ годъ по однообразной системѣ долженъ былъ составить два отчета: отдѣльно за первыя двѣ трети 1907 года и отдѣльно за послѣднюю треть того же года, переложить отчетъ за первыя двѣ трети на новую классификацію и затѣмъ соединить его съ отчетомъ за послѣднюю часть года. Эту чрезвычайно трудную работу Центральной Бухгалтеріи Государственнаго Контроля, при Главномъ Бухгалтерѣ д. с. с. Цѣхановскомъ, удалось исполнить безъ малѣйшаго промедленія противъ обыкновеннаго срока, установленнаго для представленія отчета.

Съ 1906 года отчеты Государственнаго Контроля по исполненію государственныхъ росписей, на основаніи ст. 31 Учрежденія Государственной Думы, представляются въ Государственную Думу.

VIII.

Въ 1903 году получила окончательное, современное устройство та часть Контроля, на которую возложена повѣрка отчетности контрольныхъ учрежденій. Часть эта въ теченіе столѣтняго существованія Контроля испытывала большія перемѣны. Вскорѣ же по учрежденіи вѣдомства первый Государственный Контролеръ баронъ Кампенгаузенъ распорядился, чтобы шнуровыя и счетныя казначейскія книги Канцеляріи и Экспедицій Государственнаго Контроля были окончательно повѣряемы въ Экспедиціи для ревизіи государственныхъ счетовъ. Экспедиціи этой вмѣнялось въ обязанность «ревизовать приходы и расходы суммъ по правиламъ, для ревизіи установленнымъ, съ надлежащею выправкою по дѣламъ», наблюдая при разсмотрѣніи доставленныхъ каждымъ учрежденіемъ книгъ, «поколику согласуютъ оныя съ подлинными книгами и документами, въ нихъ имѣющимися». Затѣмъ, начиная съ 1828 года, для обревизованія казначейскихъ книгъ Государственнаго Контроля за предшествовавшій годъ ежегодно учреждались временныя коммисіи, въ составъ которыхъ входили предсѣдатель—чиновникъ особыхъ порученій V класса или членъ общаго присутствія одного изъ департаментовъ, три члена—изъ чиновниковъ особыхъ порученій VI класса или оберъ-контролеровъ департаментовъ и правитель дѣлъ. Коммисіямъ было поручено «имѣющія поступить изъ Канцеляріи Государственнаго Контролера и прочихъ мѣстъ Государственнаго Контроля приходныя и расходныя книги ревизовать на основаніи

существующихъ законовъ и правилъ, о недостаткахъ же, какіе усмотрѣны будутъ, требовать отъ тѣхъ мѣстъ нужныхъ пополненій». Журналы коммисій представлялись правителемъ дѣлъ на утвержденіе Государственнаго Контролера.

Такія же временныя коммисіи для ревизіи отчетности учрежденій Государственнаго Контроля образовывались, подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Совѣта Государственнаго Контроля, и со времени контрольной реформы, при чемъ дѣятельность каждой изъ коммисій обнимала четыре смѣтныхъ періода. Въ 1886 году послѣдовало преобразованіе Коммисіи изъ временной въ постоянную, съ возложеніемъ на нее ревизіи отчетности всѣхъ контрольныхъ установленій, за исключеніемъ контрольныхъ частей на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, отчетность которыхъ первоначально повѣрялась Желѣзнодорожнымъ Отдѣломъ (нынѣ Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности); затѣмъ, въ 1889 году, была передана въ Коммисію и эта отчетность.

Коммисія не имѣла особаго Положенія и до 1892 года руководствовалась въ своей дѣятельности распоряженіями Государственнаго Контролера; съ изданіемъ же Учрежденія Государственнаго Контроля 28 апрѣля 1892 г. были установлены и включены въ Сводъ Законовъ правила, опредѣляющія порядокъ повѣрки отчетности контрольныхъ установленій, при чемъ принципъ самостоятельности и независимости ревизіонныхъ дѣйствій, положенный въ основу нынѣ существующей контрольной системы, въ полной мѣрѣ примѣненъ и къ Коммисіи. Послѣдняя образуется, подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Совѣта Государственнаго Контроля, не занимающихъ въ вѣдомствѣ должностей, съ которыми сопряжены распорядительныя, подлежащія отчетности дѣйствія, изъ чиновъ Контроля, не участвовавшихъ въ дѣйствіяхъ, подлежащихъ повѣркѣ Коммисіи. Предсѣдатель, а также и члены ея, по представленію Предсѣдателя, утверждаются Государственнымъ Контролеромъ. Повѣряя отчетность по правиламъ, установленнымъ для всѣхъ вообще ревизіонныхъ учрежденій, Коммисія по вопросамъ, требующимъ коллегіальнаго обсужденія, входитъ съ представленіями въ Совѣтъ Государственнаго Контроля.

При введеніи Высочайше утвержденныхъ 3 марта 1903 г. штатовъ Государственнаго Контроля послѣдовало преобразованіе Коммисіи въ Отдѣлъ при Совѣтѣ Государственнаго Контроля, съ сохраненіемъ прежнихъ ея ревизіонныхъ функцій, но съ переименованіемъ Предсѣдателя Коммисіи въ Завѣдывающаго Отдѣломъ (на правахъ генералъ-контролера), а членовъ ея—въ ревизоровъ, примѣнительно къ разрядамъ должностей въ Департаментахъ Государственнаго Контроля. Состоя въ непосредственномъ завѣдываніи одного изъ членовъ Совѣта, Отдѣлъ производитъ повѣрку отчетности контрольныхъ учрежденій на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ послѣднія повѣряютъ обороты подотчетныхъ имъ постороннихъ вѣдомствъ, и результаты производимой ревизіи представляетъ на утвержденіе Совѣта Государственнаго Контроля.

IX.

При обозрѣніи дѣятельности Государственнаго Контроля въ предшествующія царствованія уже отмѣчались тѣ причины и обстоятельства, которыми задерживалось утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ выработанныхъ имъ проектовъ счетно-ревизіоннаго устройства. Нѣкоторые изъ этихъ проектовъ были даже внесены въ Государственный Совѣтъ, но затѣмъ взяты обратно вслѣдствіе необходимости подвергнуть ихъ новому пересмотру въ зависимости отъ измѣненій, послѣдовавшихъ въ нѣкоторыхъ отрасляхъ финансовой организаціи.

Государственный Контролеръ П. Л. Лобко, какъ и его предшественники, также не могъ не обратить вниманія на это дѣло и особымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ испросилъ 23 февраля 1901 года Высочайшее соизволеніе на образованіе въ составѣ центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля Временной Законодательной Коммисіи съ особымъ штатомъ, съ привлеченіемъ къ работамъ въ ней опытныхъ лицъ изъ чиновъ Контроля. На образованную такимъ образомъ въ томъ же 1901 году подъ предсѣдательствомъ Члена Совѣта Государственнаго Контроля тайнаго совѣтника Тычино Временную Законодательную Коммисію была возложена не только кодификація счетныхъ уставовъ, но и исправленіе указанныхъ опытомъ несовершенствъ дѣйствующихъ постановленій по смѣтной, кассовой, счетной и ревизіонной частямъ, а также и разрѣшеніе всѣхъ назрѣвшихъ уже въ этой области, хотя и не проведенныхъ еще въ жизнь, ревизіонныхъ вопросовъ. Въ числѣ послѣднихъ генералъ Лобко особенно отмѣтилъ необходимость восполнить такой замѣтный пробѣлъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ, какъ отсутствіе законоположеній, обезпечивающихъ своевременное доставленіе отчетности и различныхъ необходимыхъ при ревизіи свѣдѣній и опредѣляющихъ въ точности порядокъ взысканія начетовъ. Сверхъ того, на Законодательную Коммисію была возложена переработка Учрежденія Государственнаго Контроля и Учрежденія Контрольныхъ Палатъ.

Выработанные Временною Законодательною Коммисіею соотвѣтствующіе проекты счетно-ревизіонныхъ уставовъ были еще въ 1904 году сообщены на заключеніе вѣдомствъ, но дальнѣйшее ихъ движеніе въ то время задержалось вслѣдствіе неполученія отъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ отзывовъ. Что же касается трудовъ Коммисіи по составленію новаго Учрежденія Государственнаго Контроля и Учрежденія мѣстныхъ его установленій, то изготовленные проекты подлежатъ, въ виду поступившихъ замѣчаній, новому пересмотру. Между тѣмъ послѣдовавшее въ 1905 году преобразованіе зако-

подательныхъ учрежденій Имперіи вызвало необходимость новаго пересмотра выработанныхъ Законодательною Коммисіею проектовъ счетно-ревизіонныхъ уставовъ для согласованія ихъ какъ съ новымъ государственнымъ строемъ, такъ и съ новыми потребностями жизни. Работы въ этомъ направленіи, начавшіяся въ 1909 году подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера П. А. Харитонова въ особомъ Совѣщаніи изъ членовъ Совѣта Государственнаго Контроля и нѣкоторыхъ привлеченныхъ къ сему дѣлу опытныхъ контрольныхъ чиновъ, продолжались и въ 1910 году. Разсмотрѣнный этимъ Совѣщаніемъ проектъ ревизіоннаго устава предположено подвергнуть въ ближайшемъ времени новому разсмотрѣнію въ Совѣщаніи изъ чиновъ Государственнаго Контроля и представителей отъ постороннихъ вѣдомствъ и затѣмъ, по обсужденіи въ Совѣтѣ Министровъ, внести на разсмотрѣніе законодательныхъ установленій.

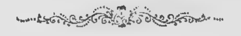
X.

До 1903 года учрежденія Государственнаго Контроля не имѣли нормальныхъ штатовъ. Для Канцеляріи Государственнаго Контроля, для Департаментовъ Военной и Морской и Гражданской Отчетности, а также для контрольныхъ палатъ личный составъ и оклады содержанія чиновъ были опредѣлены Высочайше утвержденнымъ 1 февраля 1883 года росписаніемъ должностей и окладовъ, имѣвшимъ временный характеръ. Въ центральныхъ учрежденіяхъ, образованныхъ послѣ 1883 года, а именно въ Центральной Бухгалтеріи и въ Департаментахъ Желѣзнодорожной и Кредитной Отчетности, росписаніями опредѣлялись только наименованія должностей (безъ указанія числа ихъ) и присвоенные симъ должностямъ оклады содержанія. Въ мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ, повѣряющихъ желѣзнодорожную отчетность и образованныхъ также послѣ 1883 года, наименованія должностей и оклады содержанія были опредѣлены на основаніи Высочайше утвержденнаго 15 октября 1882 года Временнаго Положенія по завѣдыванію эксплоатаціею казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, а число должностей опредѣлялось ежегодно утверждавшимися Государственнымъ Контролеромъ росписаніями.

Съ 1883 года нѣкоторое повышеніе смѣтныхъ ассигнованій по вѣдомству Контроля вызывалось собственно возложеніемъ на Государственный Контроль новыхъ ревизіонныхъ обязанностей и особыми нештатными потребностями; ревизіонныя же силы Государственнаго Контроля, опредѣленныя росписаніемъ 1883 года, остались безъ существенныхъ измѣненій. Между тѣмъ, въ связи съ общимъ развитіемъ экономической жизни государства и

послѣдовавшими въ его строѣ административными преобразованіями, ревизіонный трудъ контрольныхъ учрежденій увеличился весьма значительно—въ общемъ почти вдвое, а по нѣкоторымъ частямъ еще въ большей мѣрѣ.

Въ виду этого, а также съ цѣлью повысить не соотвѣтствовавшее современнымъ условіямъ жизни матеріальное обезпеченіе служащихъ контрольнаго вѣдомства, Государственный Контролеръ П. Л. Лобко вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ усиленіи средствъ контрольныхъ учрежденій, съ установленіемъ для нихъ, вмѣсто росписанія должностей и окладовъ, нормальныхъ штатовъ. Предположенія генерала Лобко, съ сокращеніями, намѣченными при разсмотрѣніи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, по нѣкоторымъ частямъ весьма значительными, Высочайше утверждены были 3 марта 1903 года, при чемъ дополнительный отпускъ на усиленіе средствъ и окладовъ по вѣдомству Государственнаго Контроля опредѣлился въ 1.039.479 руб. Въ изданныхъ нормальныхъ штатахъ, по указанію многолѣтняго опыта, число должностей точно установлено только для высшихъ чиновъ, т. е. для начальниковъ учрежденій, ихъ помощниковъ и ревизоровъ, на которыхъ собственно и возлагается производство ревизіи и число которыхъ главнымъ образомъ зависитъ отъ свойства и сложности ревизуемой отчетности; для низшихъ же чиновъ (помощниковъ ревизора и счетныхъ чиновниковъ), на которыхъ возлагаются лишь подготовительныя для ревизіи и чисто счетныя работы и число которыхъ обусловливается размѣромъ отчетности, попрежнему установлены лишь оклады содержанія, численный же составъ ихъ въ томъ или другомъ контрольномъ учрежденіи опредѣляется ежегодными росписаніями Государственнаго Контролера въ предѣлахъ положенныхъ по штатамъ общихъ суммъ. Установленіе нормальныхъ штатовъ для Департамента Желѣзнодорожной Отчетности и мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ контролей, по особымъ свойствамъ повѣряемой ими отчетности, было признано преждевременнымъ, и дѣло ограничилось въ данномъ случаѣ только включеніемъ росписанія должностей и окладовъ содержанія по Департаменту Желѣзнодорожной Отчетности въ сводъ штатовъ учрежденій Государственнаго Контроля.



Повѣряя правильность оборотовъ, Государственный Контроль ближайшимъ образомъ преслѣдуетъ нарушеніе казенныхъ интересовъ, почему и опредѣляетъ взысканія на лицъ, виновныхъ въ нанесеніи казнѣ убытковъ. Сумма такихъ взысканій,—не касаясь начтенныхъ, но не поступившихъ по безнадежности, равно какъ сложенныхъ, либо прощенныхъ по манифестамъ, и считая лишь взысканія дѣйствительно поступившія въ казну по замѣчаніямъ Государственнаго Контроля,—со времени контрольной реформы (за первую половину минувшаго столѣтія точную цифру ревизіонныхъ взысканій установить затруднительно) превышаетъ 108.000.000 рублей. Сумма эта составилась главнымъ образомъ изъ взысканій, вызванныхъ неправильнымъ или убыточнымъ веденіемъ казеннаго хозяйства, и сравнительно незначительную часть ея составляютъ взысканія, наложенныя за допущенныя распорядителями злоупотребленія. Обстоятельство это находитъ себѣ объясненіе въ положеніи Контроля, какъ ревизующаго органа, и въ условіяхъ его дѣятельности.

Прежде всего слѣдуетъ имѣть въ виду, что ревизія производится Государственнымъ Контролемъ по установленнымъ правиламъ, въ предѣлахъ предоставленныхъ ему полномочій, выходить изъ коихъ онъ не въ правѣ. Поэтому, если отчетныя данныя навлекаютъ подозрѣніе въ злоумышленіи, Контроль для выясненія обстоятельствъ дѣла самъ не можетъ предпринимать какія-либо слѣдственныя дѣйствія. Въ такихъ случаяхъ контрольныя учрежденія уполномочены лишь сообщать о возбужденіи судебнаго преслѣдованія начальству отвѣтственныхъ лицъ, и только въ случаѣ согласія сего послѣдняго дѣло получаетъ соотвѣтственное направленіе. Между тѣмъ опытъ показываетъ, что мнѣніе контрольныхъ учрежденій о наличности признаковъ злоумышленія далеко не всегда раздѣляется распорядительными вѣдомствами, и возбуждаемые Контролемъ по этимъ случаямъ вопросы остаются безъ послѣдствій. Но затѣмъ еще болѣе существенное значеніе имѣетъ то обстоятельство, что злоупотребленія въ казенномъ хозяйствѣ обычно обставляются такъ, что изъ сообщаемаго на ревизію бумажнаго отчетнаго матеріала, съ внѣшней стороны обыкновенно вполнѣ оформленнаго, болѣе чѣмъ затруднительно усмотрѣть признаки злоумышленія.

Вотъ почему, какъ показываетъ опытъ, для раскрытія злоупотребленій, принимающихъ иногда широкіе размѣры въ нѣкоторыхъ областяхъ казеннаго хозяйства, приходится прибѣгать не только къ слѣдственнымъ дѣйствіямъ, но и къ совершенно исключительнымъ мѣрамъ, предоставляя чрезвычайныя полномочія избраннымъ для разслѣдованія лицамъ.

Примѣненіе такихъ исключительныхъ мѣръ разслѣдованія и служитъ доказательствомъ того, что раскрытіе злоупотребленій въ хозяйственной области въ обычномъ ревизіонномъ порядкѣ представляется задачею трудно

достижимою, а потому едва ли были бы справедливы нареканія на Государственный Контроль за необнаруженіе такого рода злоумышленныхъ дѣйствій, ибо это значило бы предъявлять къ нему такія требованія, для выполненія коихъ Государственный Контроль не имѣетъ ни полномочій, ни способовъ.

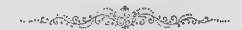


Обозрѣніе дѣятельности Государственнаго Контроля представлялось бы неполнымъ, если бы не было сказано о весьма важныхъ его обязанностяхъ не ревизіоннаго характера—объ участіи его въ выработкѣ законодательныхъ предположеній, а равно и въ разсмотрѣніи вопросовъ, которые доходятъ до высшихъ государственныхъ установленій. Это составляетъ особенность нашего Государственнаго Контроля въ отличіе отъ контрольныхъ учрежденій на Западѣ, дѣятельность которыхъ ограничивается собственно ревизіонными обязанностями.

Съ самаго учрежденія контрольнаго вѣдомства глава его—Государственный Контролеръ—по своей должности входилъ въ составъ членовъ высшихъ государственныхъ установленій—Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ, Финансоваго Комитета и др. Въ этихъ установленіяхъ онъ, по самому характеру лежавшихъ на немъ обязанностей, долженъ былъ принимать участіе ближайшимъ образомъ въ разсмотрѣніи вопросовъ и законопроектовъ, затрагивавшихъ финансово-экономическую сторону государственнаго управленія. Съ развитіемъ государственнаго хозяйства эта сторона дѣятельности Государственнаго Контроля естественно должна была все болѣе возрастать. Такое положеніе проходитъ чрезъ всю столѣтнюю исторію Контроля. Можно сказать безъ преувеличенія, что не было ни одного сколько-нибудь важнаго съ хозяйственной точки зрѣнія законопроекта, по которому Государственный Контроль не призывался бы высказать свое заключеніе. Надо замѣтить, что такой порядокъ создался не столько въ силу формальныхъ постановленій закона, сколько по практическимъ соображеніямъ. Въ законодательной практикѣ бывшихъ Департаментовъ Государственнаго Совѣта при разсмотрѣніи финансовыхъ законопроектовъ почти всегда требовались предварительныя заключенія по нимъ со стороны Государственнаго Контроля. Это обстоятельство находитъ себѣ объясненіе въ томъ, что Государственный Контроль, сосредоточивая въ себѣ обширныя отчетныя данныя о всѣхъ почти отрасляхъ государственнаго хозяйства, располагаетъ весьма

цѣнными матеріалами для сужденія объ успѣшности и цѣлесообразности въ финансовомъ отношеніи различныхъ мѣропріятій.

Эти же соображенія послужили основаніемъ къ тому, что Совѣтъ Министровъ, съ реформою законодательныхъ установленій, не нашелъ возможнымъ выдѣлить Государственнаго Контролера изъ своего состава. Но, дабы такое участіе Государственнаго Контролера въ объединенномъ правительствѣ не сопровождалось какимъ бы то ни было умаленіемъ независимости и самостоятельности Государственнаго Контроля въ исполненіи возложенныхъ на него ревизіонныхъ задачъ и обязанностей, было постановлено, что «ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ» (Прод. 1906 г. Свода Зак., т. I, ч. II, Учр. Мин., ст. 943, прим.).



Заканчивая историческій обзоръ дѣятельности Государственнаго Контроля, умѣстно бросить общій взглядъ на пройденный имъ путь за время столѣтняго его существованія.

Послѣ неопредѣленности и неустойчивости, характеризующихъ положеніе Контроля въ XVIII вѣкѣ, когда онъ составлялъ то одну изъ отраслей дѣятельности Сената, то самостоятельное ревизіонное установленіе (Ревизіонъ-Коллегію), то подчиненную часть въ составѣ отдѣльныхъ вѣдомствъ (финансоваго, военнаго и морского), Государственный Контроль по Манифесту 28 января 1811 года, подъ именемъ «Главнаго Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ», образовалъ, на ряду съ остальными министерствами, отдѣльную, самостоятельную и независимую часть въ общей системѣ государственнаго управленія, имѣющую назначеніемъ «надзирать и повѣрять» движеніе «казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ», при чемъ, по истинному разуму Манифеста, повѣрка эта имѣла производиться по подлинной документальной отчетности. Однако условія, въ какихъ оказалось новообразованное вѣдомство, совершенно не благопріятствовали постановкѣ ревизіи въ этомъ именно направленіи. Обиліе накопившейся не обревизованной отчетности, ея крайняя неупорядоченность и запущенность, скудость матеріальныхъ средствъ, отпускавшихся новому вѣдомству, и какъ результатъ— недостаточность личнаго состава,—все это привело къ тому, что Государственный Контроль подъ вліяніемъ непреодолимыхъ условій долженъ былъ отка-

заться отъ ревизіи по подлиннымъ документамъ. Постепенно устанавливается такой порядокъ, при которомъ производство документальной ревизіи составляетъ обязанность самихъ распорядительныхъ вѣдомствъ, производящихъ обороты, Государственный же Контроль ограничивается повѣркой общихъ сводныхъ отчетовъ о движеніи капиталовъ. Порядокъ этотъ, закрѣпленный Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ 5 мая 1823 года, получаетъ свое завершеніе въ законодательномъ актѣ 30 декабря 1836 года, коимъ вмѣстѣ съ новой организаціей Государственнаго Контроля рѣшительно устанавливается у насъ система такъ называемыхъ генеральныхъ отчетовъ: сущность ея сводится къ тому, что отчетность (документы) ревизуется самими распорядительными вѣдомствами, а Государственный Контроль повѣряетъ общіе отчеты о результатахъ такой ревизіи «въ общемъ государственномъ видѣ».

Вызванная соображеніями не принципіальнаго, а практическаго свойства, по существу несостоятельная, ибо при ней единое дѣло ревизіи искусственно расчленялось между независимыми органами управленія, сводившая ревизіонную дѣятельность Контроля къ формальному наблюденію за общимъ движеніемъ оборотовъ,—система эта естественно нуждалась въ коренной реформѣ, которая и была совершена въ началѣ 60-хъ годовъ по Высочайшимъ предуказаніямъ Императора Александра II В. А. Татариновымъ. На этотъ разъ ревизіонная реформа произведена въ связи съ преобразованіемъ смѣтно-кассоваго порядка, безъ правильнаго устройства котораго по существу дѣла немыслима и правильная постановка самой ревизіи. Вся ревизія государственныхъ оборотовъ сосредоточивается послѣ реформы въ одномъ вѣдомствѣ—Государственномъ Контролѣ (въ центральныхъ и мѣстныхъ его учрежденіяхъ), повѣряющемъ законность, правильность и хозяйственность оборотовъ по подлиннымъ документамъ, а для полноты ревизіи и лучшаго достиженія результатовъ ея вводятся въ нее элементы предварительнаго и фактическаго контроля. Вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Контроль, помимо участія его въ обсужденіи законодательныхъ предположеній, призывается къ непосредственному и ближайшему участію въ дѣлѣ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ.

Реформа проводилась въ жизнь постепенно, не безъ усилій, почему на первыхъ порахъ полное примѣненіе получила только послѣдующая документальная ревизія; другіе же указанные виды ея—предварительный и фактическій контроль—прививались очень медленно, и только въ послѣднія два царствованія получаютъ широкое примѣненіе и развитіе.

Поставленный реформою на правильный путь, стремясь всемѣрно осуществлять въ своей дѣятельности предуказанныя ею задачи, Государственный Контроль постепенно укрѣпляетъ свое значеніе и авторитетъ, какъ

блюстителя государственнаго достоянія. Дальнѣйшія усовершенствованія въ организаціи Контроля, улучшенія въ условіяхъ его дѣятельности конечно неизбѣжны: они обусловливаются поступательнымъ ходомъ государственной жизни и измѣненіями въ сферѣ казеннаго хозяйства. Но всѣ такія преобразованія въ ревизіонной области, казалось бы, не должны затрогивать тѣхъ коренныхъ началъ контрольной реформы, важность и жизненность коихъ подтверждена полувѣковымъ ихъ испытаніемъ.



СПИСОКЪ

высшихъ чиновъ Государственнаго Контроля съ 28 января 1811 года по 28 января 1911 года.

	Состояли въ должности:
Государственные Контролеры:	
Членъ Государственнаго Совѣта, Камергеръ, Баронъ Балтазаръ Балтазаровичъ Кампенгаузенъ.	25 іюля 1811 г. — 11 сентября 1823 г.
Членъ Государственнаго Совѣта, Сенаторъ, Дѣйствительный Камергеръ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Алексѣй Захаровичъ Хитрово.	3 марта 1827 г. — 21 февраля 1854 г.
Сенаторъ, Почетный Опекунъ, Камергеръ, Тайный Совѣтникъ Графъ Александръ Григорьевичъ Кушелевъ-Безбородко.	13 марта 1854 г. — 6 апрѣля 1855 г.
Членъ Государственнаго Совѣта, Генералъ-Адъютантъ, Генералъ-отъ-Инфантеріи Николай Николаевичъ Анненковъ.	17 апрѣля 1855 г. — 6 декабря 1862 г.
Статсъ-Секретарь, Тайный Совѣтникъ Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ.	1 января 1863 г. — 14 февраля 1871 г.
Гофмейстеръ, Тайный Совѣтникъ Александръ Аггеевичъ Абаза.	17 февраля 1871 г. — 1 января 1874 г.
Сенаторъ, Генералъ-Адъютантъ, Полный Генералъ Самуилъ Алексѣевичъ Грейгъ.	1 января 1874 г. — 7 іюля 1878 г.
Статсъ-Секретарь, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Дмитрій Мартыновичъ Сольскій.	7 іюля 1878 г. — 11 іюля 1889 г.
Сенаторъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Тертій Ивановичъ Филипповъ.	26 іюля 1889 г. — 30 ноября 1899 г.
Членъ Государственнаго Совѣта, Генералъ-отъ-Инфантеріи Павелъ Львовичъ Лобко.	5 декабря 1899 г. — 26 октября 1905 г.
Шталмейстеръ Высочайшаго Двора, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Александровичъ Философовъ.	28 октября 1905 г. — 23 апрѣля 1906 г.

	Состояли въ должности:		
Членъ Государственнаго Совѣта, Почетный Опекунъ, Тайный Совѣтникъ Петръ Христіановичъ Шванебахъ.	24 апрѣля 1906 г. —	13 іюня 1907 г.	
Членъ Государственнаго Совѣта, Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Петръ Алексѣевичъ Харитоновъ.	12 сентября 1907 г.	—	

Товарищи Государственнаго Контролера:

Статсъ-Секретарь, Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Максимъ Максимовичъ Брискорнъ.	17 января 1843 г. —	22 января 1853 г.	
Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Иванъ Ѳедоровичъ Апрѣлевъ.	22 января 1853 г. —	2 апрѣля 1855 г.	
Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Петръ Михайловичъ Донауровъ.	2 апрѣля 1855 г. —	1 января 1863 г.	
Статсъ-Секретарь, Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Михаилъ Николаевичъ Островскій.	17 апрѣля 1871 г. —	24 іюля 1878 г.	
Сенаторъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Тертій Ивановичъ Филипповъ.	27 октября 1878 г. —	26 іюля 1889 г.	
Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ Владиміръ Павловичъ Черевапскій.	31 іюля 1889 г. —	24 октября 1897 г.	
Членъ Государственнаго Совѣта, Сенаторъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ.	25 октября 1897 г. —	18 мая 1901 г	
Въ должности Шталмейстера, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Александровичъ Философовъ.	25 мая 1901 г. —	28 октября 1905 г.	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Сергѣй Валентиновичъ Ивановъ.	1 ноября 1905 г. —	13 декабря 1906 г.	
Тайный Совѣтникъ Александръ Ивановичъ Николаевъ.	18 января 1907 г.	—	Исполнялъ должность Государственнаго Контролера съ 29 іюня по 12 сентября 1907 г.

Члены Совѣта Государственнаго Контроля:

Тайный Совѣтникъ Иванъ Григорьевичъ Лагода.	28 мая 1834 г. —	31 мая 1843 г.	
Генералъ-Лейтенантъ, Членъ Военнаго Совѣта, Николай Семеновичъ Сулима.	13 января 1837 г. —	21 октября 1840 г.	Отъ Военнаго Министерства.
Вице-Адмиралъ, Членъ Морского Генералъ-Аудиторіата, Иванъ Савичъ Сульменевъ.	13 января 1837 г. —	6 декабря 1847 г.	Отъ Морского Министерства.

	Состояли въ должности:	
Тайный Совѣтникъ Тимоѳей Ефремовичъ Фанъ-деръ-Флитъ.	19 января 1837 г. — 3 сентября 1843 г.	
Генералъ-Лейтенантъ Яковъ Яковлевичъ Перренъ.	3 декабря 1840 г. — 8 ноября 1850 г.	Отъ Военнаго Министерства.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Григорьевичъ Николаевъ.	27 сентября 1843 г. — 13 мая 1846 г.	
Въ званіи Камергера, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Павелъ Матвѣевичъ Толстой.	27 сентября 1843 г. — 24 января 1848 г.	
Тайный Совѣтникъ графъ Петръ Ивановичъ Апраксинъ 2-й.	22 мая 1846 г. — 21 декабря 1852 г.	
Контръ-Адмиралъ Іосифъ Ивановичъ Веселаго 1-й.	6 декабря 1847 г. — 17 іюня 1859 г.	Отъ Морского Министерства.
Гофмейстеръ Павелъ Дмитріевичъ Дурново.	24 января 1848 г. — 14 ноября 1856 г.	
Въ званіи Камергера, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Александръ Николаевичъ Шахматовъ.	29 января 1848 г. — 16 февраля 1850 г.	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Князь Василій Ивановичъ Мещерскій.	21 февраля 1850 г. — 26 августа 1854 г.	
Генералъ-Лейтенантъ Иванъ Петровичъ Миллеръ 1-й.	8 ноября 1850 г. — 16 марта 1867 г.	Отъ Военнаго Министерства.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Петръ Ивановичъ Марковъ.	1 января 1853 г. — 20 мая 1859 г.	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Ѳедоровичъ Воронинъ.	9 марта 1855 г. — 26 мая 1872 г.	
Статсъ-Секретарь, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ.	15 ноября 1858 г. — 1 января 1863 г.	
Полный Генералъ Викторъ Андреевичъ Ивановъ 1-й.	21 іюня 1859 г. — 20 декабря 1883 г.	Отъ Морского Министерства.
Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Иванъ Ѳедоровичъ Шамшинъ.	28 мая 1863 г. — 12 мая 1876 г.	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Гавріилъ Александровичъ Сахаровъ.	21 декабря 1864 г. — 30 ноября 1865 г.	
Тайный Совѣтникъ Евфимій Ѳедоровичъ Стрѣльниковъ.	15 ноября 1868 г. — 5 марта 1880 г.	
Тайный Совѣтникъ Александръ Іосифовичъ Ячевскій.	1 января 1876 г. — 4 октября 1878 г.	
Сенаторъ, Вице-Адмиралъ Александръ Павловичъ Жандръ.	1 декабря 1878 г. — 25 апрѣля 1885 г.	
Тайный Совѣтникъ Борисъ Ивановичъ Черкасовъ.	25 мая 1881 г. — 6 іюня 1886 г.	

	Состояли въ должности:	
Тайный Совѣтникъ Юрій Степановичъ Булахъ.	20 января 1884 г. —	13 февраля 1891 г.
Тайный Совѣтникъ Николай Харитоновичъ Кузнецовъ.	18 января 1886 г. —	9 января 1895 г.
Тайный Совѣтникъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ.	1 октября 1886 г. —	6 марта 1892 г.
Тайный Совѣтникъ Николай Васильевичъ Пясецкій.	1 апрѣля 1891 г. —	24 апрѣля 1896 г.
Тайный Совѣтникъ Валерій Осиповичъ Корибутъ-Дашкевичъ.	12 марта 1892 г. —	23 іюня 1904 г.
Тайный Совѣтникъ Викторъ Ивановичъ Васильевъ.	1 февраля 1895 г. —	30 апрѣля 1901 г.
Тайный Совѣтникъ Никандръ Григорьевичъ Тычино.	24 апрѣля 1896 г.	—
Тайный Совѣтникъ Дмитрій Евграфовичъ Бѣлаго.	18 іюня 1901 г. —	9 іюня 1908 г.
Тайный Совѣтникъ Владиміръ Густавовичъ Смиттенъ.	27 октября 1903 г. —	15 августа 1907 г.
Тайный Совѣтникъ Аѳанасій Васильевичъ Васильевъ.	22 ноября 1904 г.	—
Тайный Совѣтникъ Иванъ Викентьевичъ Жарновскій.	22 января 1908 г.	—
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Баронъ Андрей Эмильевичъ Нольде.	16 іюня 1908 г.	—

Директоры Канцеляріи Государственнаго Контроля:

Статскій Совѣтникъ Михаилъ Козьмичъ Михайловъ.	1 апрѣля 1811 г. —	7 августа 1821 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Александръ Ивановичъ Могилевскій.	7 марта 1822 г. —	22 апрѣля 1827 г.
Тайный Совѣтникъ Андрей Андреевичъ Карнѣевъ.	22 апрѣля 1827 г. —	7 января 1833 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Ѳедоровичъ Апрѣлевъ.	7 января 1838 г. —	22 января 1853 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ.	28 января 1853 г. —	9 марта 1855 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Петръ Ивановичъ Соломонъ.	20 марта 1855 г. —	18 мая 1858 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Василій Андреевичъ Цеэ.	15 ноября 1858 г. —	17 марта 1862 г.

	Состояли въ должности:	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Гавріилъ Александровичъ Сахаровъ.	1 января 1863 г. —	21 декабря 1864 г.
Тайный Совѣтникъ Михаилъ Ѳедоровичъ Бурмейстеръ.	22 марта 1865 г. —	26 августа 1871 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Адольфъ Яковлевичъ фонъ-Гюббенетъ.	14 октября 1871 г. —	17 января 1874 г.
Гофмейстеръ, Тайный Совѣтникъ Аркадій Николаевичъ Мицкевичъ.	2 февраля 1874 г. —	2 марта 1879 г.
Тайный Совѣтникъ Юрій Степановичъ Булахъ.	5 марта 1879 г. —	20 января 1884 г.
Тайный Совѣтникъ Владиміръ Павловичъ Черевапскій.	20 января 1884 г. —	31 іюля 1889 г.
Тайный Совѣтникъ Викторъ Ивановичъ Васильевъ.	23 августа 1889 г. —	1 февраля 1895 г.
Тайный Совѣтникъ Василій Герасимовичъ Михалевскій.	1 февраля 1895 г. —	11 іюля 1896 г.
Тайный Совѣтникъ Владиміръ Густавовичъ Смиттенъ.	15 ноября 1896 г. —	27 октября 1903 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Князь Иванъ Александровичъ Вяземскій.	3 декабря 1903 г. —	16 апрѣля 1904 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Баронъ Андрей Эмильевичъ Нольде.	29 апрѣля 1905 г. —	16 іюня 1908 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Евгеній Николаевичъ Ларіоновъ.	21 іюля 1908 г.	—

Чиновники особыхъ порученій IV класса при Государственномъ Контролерѣ:

Тайный Совѣтникъ Николай Захаровичъ Зубовскій.	5 декабря 1903 г. —	23 декабря 1904 г.
Въ званіи Камергера Высочайшаго Двора, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Алексѣй Валеріановичъ Татариновъ.	25 августа 1906 г.	—
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Викентій Эдуардовичъ Цѣхановскій. (Сверхъ штата).	28 января 1908 г. —	25 августа 1909 г.
Тайный Совѣтникъ Станиславъ Игнатьевичъ Жеромскій. (Сверхъ штата).	18 января 1910 г.	—

Лица, занимавшія должности IV класса въ контрольныхъ учрежденіяхъ по военной и морской отчетности.

	Состояли въ должности:
Военно-Счетная Экспедиція. (1811 — 1836 г.)	
Генералъ-Контролеры IV класса:	
Генералъ-Маіоръ Иванъ Ивановичъ Русановъ.	28 января 1811 г. — 10 сентября 1814 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Ивановичъ Михайловъ.	18 мая 1817 г. — 20 мая 1821 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Григорьевичъ Лагода.	20 мая 1821 г. — 30 августа 1831 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Петръ Ивановичъ Бибиковъ.	18 сентября 1831 г. — 29 марта 1833 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Андрей Андреевичъ Карпѣевъ.	3 апрѣля 1833 г. — 31 декабря 1836 г.
Временная Контрольная Коммисія по части провіантской. (1829—1840 г.)	
Управляющій IV класса.	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Петръ Ивановичъ Бибиковъ.	7 апрѣля 1829 г. — 18 сентября 1831 г.
Временная Контрольная Коммисія по части коммисаріатской. (1829—1840 г.)	
Управляющіе:	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Романъ Өедоровичъ Фурманъ.	7 апрѣля 1829 г. — 24 февраля 1831 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Алексѣй Никифоровичъ Палибинъ.	3 февраля 1833 г. — 10 іюля 1840 г.
Статскій Совѣтникъ Алексѣй Филипповичъ Фіалковскій.	10 іюля 1840 г. — 4 сентября 1840 г.

	Состояли въ должности:

Временная Контрольная Коммисія по части артиллерійской и инженерной.

(1829—1838 г.)

Управляющіе:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Семенъ Демьяновичъ Разнатовскій.	7 апрѣля 1829 г. — 3 марта 1833 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Князь Алексѣй Александровичъ Лобановъ-Ростовскій.	15 марта 1835 г. — 23 января 1837 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Ѳедоровичъ Апрѣлевъ.	23 января 1837 г. — 7 января 1838 г.
Статскій Совѣтникъ Алексѣй Филиппович Фіалковскій.	4 февраля 1838 г. — 14 ноября 1838 г.

Департаментъ Военныхъ Отчетовъ.

(1837—1869 г.)

Генералъ-Контролеры:

Тайный Совѣтникъ Андрей Андреевичъ Карнѣевъ.	1 января 1837 г. — 18 декабря 1844 г.
Тайный Совѣтникъ Василій Христіановичъ Христіани.	8 января 1845 г. — 20 января 1857 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Михаилъ Осиповичъ Строковскій.	7 іюня 1857 г. — 10 сентября 1860 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Николаевичъ Разсказовъ.	10 сентября 1860 г. — 21 декабря 1864 г.
Тайный Совѣтникъ Александръ Осиповичъ Ячевскій.	21 декабря 1864 г. — 31 декабря 1869 г.

Адмиралтейская Счетная Экспедиція.

(1811—1827 г.)

Управляющіе Экспедиціею:

Контръ-Адмиралъ Конон Антоновичъ Обернибесовъ.	28 января 1811 г. — 24 мая 1820 г.
Генералъ-Маіоръ Отто Егоровичъ Гастферъ.	24 мая 1820 г. — 3 мая 1824 г.
Дѣствительный Статскій Совѣтникъ Даніилъ Яковлевичъ Бушуцкій.	10 февраля 1826 г. — 12 октября 1827 г.

	Состояли въ должности:
Временная Контрольная Коммисія для рѣшенія счетовъ и счетныхъ дѣлъ прежняго времени. (1819—1829 г.)	
Управляющій:	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Ивановичъ Метлинъ.	10 іюня 1821 г. — 27 декабря 1829 г.
Временная Коммисія для счетовъ морского вѣдомства. (1831—1836 г.)	
Управляющіе:	
Коллежскій Совѣтникъ Иванъ Дмитріевичъ Бурдуковъ.	15 января 1832 г. — 8 мая 1832 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Василій Христіановичъ Христіани.	20 мая 1832 г. — 10 іюня 1834 г.
Статскій Совѣтникъ Петръ Михайловичъ Донауровъ.	14 іюня 1834 г. — 21 марта 1836 г.
Департаментъ Морскихъ Отчетовъ. (1827—1883 г.)	
Генералъ-Контролеры:	
Тайный Совѣтникъ Даніилъ Яковлевичъ Башуцкій.	12 октября 1827 г. — 9 іюня 1834 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Василій Христіановичъ Христіани.	10 іюня 1834 г. — 8 января 1845 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Павелъ Дмитріевичъ Дурново.	8 января 1845 г. — 24 января 1848 г.
Тайный Совѣтникъ Иванъ Өедоровичъ Шамшинъ.	24 января 1848 г. — 28 мая 1863 г.
Генералъ-Лейтенантъ Александръ Павловичъ Жандръ.	28 мая 1863 г. — 1 декабря 1878 г.
Тайный Совѣтникъ Борисъ Ивановичъ Черкасовъ.	3 января 1879 г. — 25 мая 1881 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ.	25 мая 1881 г. — 1 февраля 1883 г.

	Состояли въ должности:

Временная Контрольная Экспедиція при Морскомъ Министерствѣ.

(1860—1862 г.)

Управляющій:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Александръ Осиповичъ Ячевскій.	19 ноября 1860 г. — 5 іюля 1862 г.

Департаментъ Военной и Морской Отчетности.

(Съ 1883 г.).

Генералъ-Контролеры:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Харитоновичъ Кузнецовъ.	17 февраля 1883 г. — 18 января 1886 г.
Тайный Совѣтникъ Никандръ Григорьевичъ Тычино.	7 мая 1890 г. — 24 апрѣля 1896 г.
Тайный Совѣтникъ Аѳанасій Васильевичъ Васильевъ.	11 іюля 1896 г. — 24 ноября 1904 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Андреевичъ Ершовъ.	27 ноября 1904 г. — 10 декабря 1905 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Михаилъ Ивановичъ Скипетровъ	10 февраля 1906 г. —

Лица, занимавшія должности IV класса въ контрольныхъ учрежденіяхъ по ревизіи гражданской отчетности.

Государственная Экспедиція для ревизіи счетовъ.

(1811—1837 г.)

Управляющіе:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Семенъ Семеновичъ Лехавой.	3 апрѣля 1809 г. — 13 ноября 1815 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Ивановичъ Бахтинъ.	8 марта 1816 г. — 14 апрѣля 1818 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Михаилъ Семеновичъ Мавринъ.	5 іюля 1818 г. — 22 декабря 1821 г.

	Состояли въ должности:
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Александръ Ивановичъ Могилевскій.	22 декабря 1821 г. — 20 декабря 1828 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Тимоѳей Ефремовичъ Фанъ-деръ-Флитъ.	21 января 1829 г. — 19 января 1837 г.

Контрольный Департаментъ Гражданскихъ Отчетовъ.

(1837—1868 г.)

Генералъ-Контролеры:

Въ званіи Камергера, Тайный Совѣтникъ Князь Алексѣй Александровичъ Лобановъ-Ростовскій.	7 января 1837 г. — 30 іюня 1842 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Левъ Кирилловичъ Нарышкинъ.	19 марта 1846 г. — 1 декабря 1850 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Петръ Ивановичъ Марковъ.	8 декабря 1850 г. — 1 января 1853 г.
И. д. Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ.	1 января 1853 г. — 28 января 1853 г.
И. д. Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Ѳедоровичъ Воронинъ.	28 января 1853 г. — 9 марта 1855 г.
Тайный Совѣтникъ Евфимій Ѳедоровичъ Стрѣльниковъ.	15 ноября 1858 г. — 15 ноября 1868 г.

Временная Ревизіонная Коммисія.

(1864—1883 г.)

Управляющіе:

Тайный Совѣтникъ Михаилъ Николаевичъ Островскій.	1 января 1864 г. — 15 апрѣля 1871 г.
Тайный Совѣтникъ Тертій Ивановичъ Филипповъ.	8 іюля 1871 г. — 27 октября 1878 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Степановичъ Петровъ.	11 ноября 1878 г. — 3 февраля 1883 г.

Департаментъ Гражданской Отчетности.

(Съ 1883 г.)

Генералъ-Контролеры:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ.	17 февраля 1883 г. — 1 октября 1886 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Николай Васильевичъ Плсецкій.	1 октября 1886 г. — 1 апрѣля 1891 г.

	Состояли въ должности:	
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Валерій Осиповичъ Корибутъ-Дашкевичъ.	2 апрѣля 1891 г. —	12 марта 1892 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Евграфовичъ Бѣлаго.	12 марта 1892 г. —	12 іюня 1901 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Сергѣй Валентиновичъ Ивановъ.	14 января 1902 г. —	1 ноября 1905 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Матвѣевичъ Ачкасовъ.	27 мая 1906 г. —	25 января 1907 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Александръ Ивановичъ Маликовъ.	25 января 1907 г.	—

Временная Контрольная Коммисія для отчетовъ гражданскаго вѣдомства.

(По 1828 г.)

Управляющіе:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Дмитрій Ивановичъ Метлинъ.	27 декабря 1829 г. —	7 февраля 1833 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Семенъ Демьяновичъ Разнатовскій.	3 марта 1833 г. —	23 марта 1836 г.

Временная Контрольная Экспедиція.

Управляющій:

Тайный Совѣтникъ Александръ Осиповичъ Ячевскій.	1 января 1870 г. —	1 января 1876 г.

Лица, занимавшія должности IV класса по ревизіи желѣзнодорожной отчетности.

Управляющіе Желѣзнодорожнымъ Отдѣломъ:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Анатолій Павловичъ Иващенковъ.	11 декабря 1884 г. —	1 апрѣля 1891 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Викторъ Николаевичъ Штрикъ.	1 апрѣля 1891 г. —	19 іюня 1891 г.

	Состояли въ должности:	

Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности.

(Съ 19 іюня 1891 г.)

Генералъ-Контролеры:

Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Викторъ Николаевичъ Штрикъ.	19 іюня 1891 г. —	26 марта 1893 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Аѳанасій Васильевичъ Васильевъ.	1 апрѣля 1893 г. —	11 іюля 1896 г.
Тайный Совѣтникъ Василій Герасимовичъ Михалевскій.	11 іюля 1896 г. —	18 ноября 1898 г.
Тайный Совѣтникъ Модестъ Павловичъ Мининъ.	2 марта 1899 г. —	23 декабря 1902 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Викентьевичъ Жарновскій.	15 февраля 1903 г. —	22 января 1908 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Алексѣй Семеновичъ Масловскій.	28 января 1908 г.	—

Лица, занимавшія должности IV класса въ Департаментѣ Кредитной Отчетности.

Генералъ-Контролеры:

Тайный Совѣтникъ Александръ Ивановичъ Николаевъ.	9 іюля 1901 г. —	18 января 1907 г.
Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Иванъ Матвѣевичъ Ачкасовъ.	25 января 1907 г.	—

Членъ отъ Государственнаго Контроля въ Совѣтѣ Государственнаго Банка.

Тайный Совѣтникъ Князь Николай Ивановичъ Шаховской.	27 іюля 1894 г.	—

СВѢДѢНІЯ

объ учрежденіяхъ и личномъ составѣ Государственнаго Контроля къ 1911 году.

Всего по вѣдомству Государственнаго Контроля ко дню столѣтія состояло учрежденій:

1) Центральныхъ	9
2) Контрольныхъ Палатъ	59
3) Контролей на эксплоатируемыхъ казною желѣзныхъ дорогахъ	21
4) Контролей по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ	16
5) Контролей надъ постройкой оборонительныхъ сооруженій	5
6) Контролей коммерческихъ портовъ	5
7) Временная Ревизіонная Коммисія по повѣркѣ расходовъ, вызванныхъ войною съ Японіей	1
8) Контроль при С.-Петербургскихъ заводахъ морского вѣдомства	1
Итого	117

Лицъ, служащихъ по вѣдомству Государственнаго Контроля, состояло:

1) Въ центральныхъ учрежденіяхъ	817	чел.
2) » Контрольныхъ Палатахъ	4.476	»
3) » Контроляхъ на эксплоатируемыхъ казною желѣзныхъ дорогахъ	2.694	»
4) » Контроляхъ по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ	175	»
5) » Контроляхъ надъ постройкой оборонительныхъ сооруженій	24	»
6) » Контроляхъ коммерческихъ портовъ	12	»
7) Во Временной Ревизіонной Коммисіи для повѣрки расходовъ, вызванныхъ войною съ Японіей	190	»
8) Въ Контролѣ при С.-Петербургскихъ заводахъ морского вѣдомства	10	»
Итого	8.398	чел.

Изъ сего числа состояло:

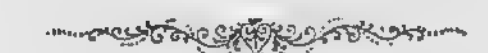
а) на государственной службѣ	6.252	чел.
б) на службѣ по найму	2.146	»

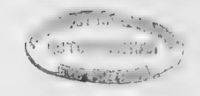
Изъ лицъ, занимающихся по найму:

а) лицъ мужескаго пола	1.098	чел.
б) лицъ женскаго пола	1.048	»

Изъ 6.252 лицъ, состоявшихъ на государственной службѣ, занимали должности:

1) III класса	5	чел.
2) IV »	10	»
3) V »	114	чел.
4) VI »	412	»
5) VII »	779	»
6) VIII »	2.039	»
7) IX »	1.565	»
Итого	4.924	»
8) Канцелярскихъ чиновниковъ и служителей	1.328	»
Итого	6.252	»






ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ТИПОГРАФІЯ

